This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Class

СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

A. D. Gradovskii

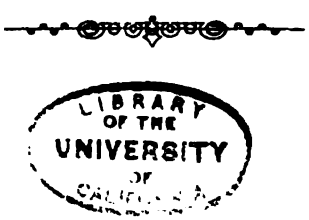
А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ СЕДЬМОЙ

НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

ЧАСТЬ I

О ГОСУДАРСТВЕННОМЪ УСТРОЙСТВѢ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ
Типографія М. М. Стасюлевича. Вас. Остр., 5 лин., 28
1901

Седьмой томъ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго содержитъ первую часть курса русскаго государственнаго права, бывшаго предметомъ преподаванія покойнаго профессора въ С.-Петербургскомъ университетѣ. Она появилась въ 1875 году подъ заглавіемъ: „*Начала русскаго государственнаго права* А. Градовскаго, профессора Императорскаго С.-Петербургскаго Университета. Томъ I. *О государственномъ устройствѣ*“. Санктпетербургъ. Типографія М. М. Стасюлевича. 1875. (XI + 436) [1]). Въ приложеніяхъ къ этому седьмому тому помѣщены выдержки изъ слѣдующихъ трехъ статей А. Д. Градовскаго, имѣющихъ ближайшее отношеніе къ тексту первой части *Началъ русскаго государственнаго права:* 1) „Законъ и административное распоряженіе по русскому праву“, 2) „О судебномъ толкованіи законовъ по русскому праву“ и 3) „О дѣйствіи законовъ во времени“.

---

[1]) Послѣ смерти автора это сочиненіе подъ тѣмъ же заглавіемъ переиздано подъ редакціей М. Шидловскаго (Изданіе второе исправленное и дополненное. С.-Петербургъ. Типографія Морского Министерства, въ Главномъ Адмиралтействѣ. 1892. XVI + 440).

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Курсъ русскаго государственнаго права, первый томъ котораго появляется теперь въ печати, составляетъ часть моего курса, преподаваемаго въ с.-петербургскомъ университетѣ. Независимо отъ началъ нашего положительнаго права, я излагаю гг. студентамъ университета курсъ теоріи государства и государственнаго права важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Этотъ отдѣлъ появится въ печати послѣ изданія настоящаго труда.

Многія соображенія побудили меня начать съ изданія русскаго государственнаго права. Изъ нихъ достаточно назвать одну: мѣньшее, сравнительно, количество литературныхъ пособій по этому предмету. Неоконченный курсъ проф. Андреевскаго уже вышелъ, кажется, изъ продажи; „Пособіе“ проф. Романовича-Славатинскаго не доведено еще до конца.

Относительно самаго плана изданія, я считаю необходимымъ представить нѣкоторыя объясненія. Въ раздѣленіи предмета я держался общепринятаго въ германской ученой литературѣ дѣленія на ученіе о государственномъ устройствѣ и органахъ управленія. Образцами для меня служили извѣстные труды Рённе, Шульце, Гротефенда и другихъ. Конечно, я позволялъ себѣ и нѣкоторыя отступленія, достаточно ясныя для того, кто прочтетъ мой курсъ. Главнѣйшая особенность перваго тома состоитъ въ томъ развитіи и мѣстѣ, какое я далъ ученію о законѣ. Причина этого отступленія заключается въ томъ, что, по моему убѣжденію, формальная теорія юридическихъ нормъ, въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, должна предшествовать разсмотрѣнію содержанія отдѣльныхъ учрежденій государственнаго права. Ученіемъ о законѣ, сколько мнѣ кажется, опредѣляется существо неограниченной монархіи, какъ юридической формы государства.

Затѣмъ, останавливаясь, главнымъ образомъ, на догматическомъ изложеніи учрежденій положительнаго права, я не обходилъ и теоретическихъ началъ, насколько они были нужны для освѣщенія и группировки положительнаго матеріала. Еще менѣе считалъ я себя въ правѣ обходить вопросъ объ историческомъ развитіи нашихъ учрежденій, такъ какъ историческими данными объясняется истинный смыслъ дѣйствующаго права.

Издавая этотъ первый томъ моего курса, я считаю долгомъ заявить, что составленіе его было въ значительной степени облегчено появленіемъ трудовъ, уяснившихъ ходъ нашей внутренней исторіи. Таковы капитальные труды В. И. Сергѣевича: *Вѣче и Князь;* А. В. Романовича-Славатинскаго: *Дворянство въ Россіи отъ начала XVIII вѣка до отмѣны крѣпостного права;* г. Знаменскаго: *Приходское духовенство въ Россіи со времени реформы Петра;* Д. В. Полѣнова: *Екатерининская комиссія для составленія новаго уложенія;* г. Скребицкаго: *Крестьянское дѣло въ царствованіе Императора Александра II;* И. Д. Бѣляева: *Крестьяне на Руси,* и друг.

Конечно, и при этихъ богатыхъ пособіяхъ и при множествѣ изданнаго матеріала, курсъ мой навѣрное представляетъ значительные недостатки. Въ интересѣ дѣла, я ожидаю указаній на эти несовершенства, чтобы имѣть возможность исправить ихъ впослѣдствіи.

Второй томъ, заключающій въ себѣ ученіе объ органахъ управленія, выйдетъ въ концѣ этого года.

А. Градовскій.

1 февраля 1875 г.
Спб.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

ВВЕДЕНІЕ.

§ 1. Россія, по формѣ своего государственнаго устройства, есть монархія неограниченная. Сущность этой формы правленія, по русскому праву, опредѣляется двумя постановленіями, взаимно пополняющими и поясняющими другъ друга.

Ст. 1-ая нашихъ основныхъ законовъ признаетъ русскаго Императора монархомъ неограниченнымъ и самодержавнымъ.—Названіе „неограниченный" показываетъ, что воля императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти. Этимъ признакомъ неограниченная монархія отличается отъ конституціонныхъ государствъ.

Сущность конституціоннаго устройства состоитъ именно въ томъ, что совокупность юридически формулированныхъ основныхъ началъ государственнаго устройства (конституція) имѣетъ обязательную силу для всѣхъ властей въ государствѣ. Сама законодательная власть связана конституціей. Законы, исходящіе отъ нея, должны быть конституціонны; въ противномъ случаѣ они не имѣютъ обязательной силы. Такъ, напримѣръ, въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ судъ можетъ не примѣнять неконституціоннаго закона и тѣмъ лишаетъ его обязательной силы [1]). По конституціи второй французской имперіи сенатъ былъ облеченъ правомъ противиться обнародованію неконституціонныхъ законовъ [2]). Въ Англіи, гдѣ нѣтъ писанной консти-

[1]) Токвиллъ, *De la démocratie en Amérique*. T. I, p. 171, seq. de la 13-me édit. Лабуле, *Hist. des Etats-Unis*. T. III, p. 476 и слѣд. Ср. постановленіе швейцарской конституціи, ст. 74, п. 7 и 8; ст. 90, п. 2 и 3; ст. 105. Задача охраненія конституціи распредѣлена въ этой странѣ между федеральнымъ собраніемъ, федеральнымъ совѣтомъ и судомъ. См. Блюмера, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, B. I, S. 201 и слѣд.

[2]) Идея охранительнаго сената (Sénat conservateur) осуществлена въ первый разъ въ консульской конституціи 1799 г. (VIII г. республики). Права его выражены 21 ст. этой конституціи: „Il maintient ou annule tous les actes, qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le tribunat ou par le gouvernement". Конституція

туціи, обязательная сила обычнаго права (common law) поддерживается судомъ, который часто противится неконституціоннымъ законамъ, исходящимъ отъ парламента [1]). Русское право признаетъ лишь нѣкоторыя начала обязательными для императорской власти; таковы постановленія о вѣрѣ и преемствѣ престола [2]).

§ 2. Выраженіе „самодержавный" означаетъ, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т.-е. что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другого установленія.

Въ монархіяхъ конституціонныхъ монархъ раздѣляетъ законодательную власть съ палатами, т.-е. законы могутъ исходить только отъ всего парламента, въ составъ котораго входятъ король и палаты, въ качествѣ самостоятельныхъ элементовъ [3]). Исполнительныя распоряженія монарха получаютъ обязательную силу только подъ условіемъ контрасигнированія ихъ министромъ, отвѣтственнымъ предъ палатами [4]). По началамъ русскаго права, монархъ дѣйствуетъ въ

1852 г. воспроизвела и развила это начало. Охранительная дѣятельность сената опредѣлена слѣд. обр.: „Le sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise" (ст. 25). Ст. 26 заключаетъ въ себѣ исчисленіе случаевъ, когда сенатъ обязанъ былъ противиться обнародованію законовъ. Затѣмъ 29 ст. дополняетъ эти права сената слѣд. обр: „Le sénat maintient ou annule tous les actes, qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens". Въ 1867 г. права сената были расширены (senatus-consulte du 16 Mars, 1867 г.). Извѣстно, впрочемъ, какъ мало пользы принесли эти права французскому народу.

[1]) Спорный и трудный вопросъ объ отношеніи суда къ парламенту разсмотрѣнъ подробно Т. Эрскиномъ Меемъ, въ его книгѣ: *Das englische Parlament und sein Verfahren* (нѣмецкій переводъ, съ 4-го изд. Оппенгейма). Авторъ въ пространной главѣ (стр. 142—163) разбираетъ этотъ вопросъ на основаніи различныхъ мнѣній, высказанныхъ знаменитѣйшими юристами и государственными людьми, равно какъ и отдѣльныхъ столкновеній между судебною властью и парламентскими привилегіями. Затѣмъ вопросъ этотъ (главнымъ образомъ на основаніи труда Мея) разобранъ Фишелемъ (*Государственный строй Англіи*, книга VII, гл. V). Ср. также Laferrière et Batbie—*Les constit. d'Europe et d'Amérique*, стр. 433 и 437, примѣч.

[2]) Основн. зак., ст. 13, 17 и 41.

[3]) Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 26; австрійскую (1867 г. II), ст. 11—14; прусскую, ст. 62; датскую, ст. 2; англійскую (Блакстонъ, *Комментаріи*, т. I); португальскую, ст. 13; итальянскую, ст. 3; греческую, ст. 22 и др.

[4]) Ср. конституцію бельгійскую, ст. 64: „aucun acte du roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable". 44 ст. прусской конституціи гласитъ: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungs-Akte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Ср. аналогическія постановленія конституцій: австрійской (IV, ст. 9), датской (ст. 13), португальской (ст. 102), итальянской (ст. 67) и др.

законодательствѣ и управленіи верховномъ непосредственно и независимо; эти функціи раздѣляются имъ съ нѣкоторыми высшими установленіями [1]); но послѣднія имѣютъ только совѣщательный голосъ, необязательный для Императора. Органы управленія подчиненнаго дѣйствуютъ его именемъ и по его повелѣнію [2]).

§ 3. Ст. 47 осн. зак. установляетъ юридическій, правомѣрный характеръ русскаго государственнаго устройства, въ отличіе его отъ формъ произвольныхъ, деспотическихъ. Статья эта гласитъ: „имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ". Отсюда, само собою вытекаетъ правило, что воля верховной власти получаетъ для гражданъ обязательную силу только съ момента выраженія ея въ формѣ общаго закона. Законъ опредѣляетъ какъ содержаніе правъ власти, такъ и обязанностей подданныхъ. У органовъ власти нѣтъ тайныхъ правъ, какъ у гражданъ нѣтъ тайныхъ обязанностей. Разъ изданный законъ признается основаніемъ всѣхъ дѣйствій государственной власти и ея органовъ до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ равнымъ ему закономъ (72, 73 ст. осн. зак.).

Сознаніе необходимости основать государственное управленіе или, лучше сказать, отношеніе власти къ подданнымъ на законныхъ началахъ возникло въ Россіи давно. Редакторы 47 ст. осн. зак. сослались только на два законодательныхъ акта, именно—на манифестъ императрицы Екатерины II о созваніи депутатовъ въ коммиссію для составленія новаго Уложенія (1766 г.) и манифестъ императора Александра I объ учрежденіи государственнаго совѣта (1810 г.).

Оба манифеста не содержатъ въ себѣ, впрочемъ, опредѣленныхъ постановленій, касающихся этого предмета Манифестъ императрицы Екатерины II содержитъ въ себѣ общія разсужденія о пользѣ законовъ, о неудобствахъ тогдашняго законодательства, побудившихъ государыню созвать депутатовъ [3]). Манифестъ 1810 г., служащій введеніемъ къ учрежденію государственнаго совѣта, держится на той же почвѣ. Но высказанныя здѣсь мысли отличаются большею опредѣленностью. Такъ, здѣсь говорится, что „истинный разумъ усовершеній въ государственномъ устройствѣ Россіи состоялъ въ томъ, чтобы, по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ,

---

[1]) Государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ и совѣтомъ министровъ, о значеніи которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Осн. зак., ст. 80.

[3]) „Мы,—говорится въ манифестѣ, — въ первые три года узнали, что великое помѣшательство въ судѣ и расправѣ, слѣдовательно и въ правосудіи, составляетъ недостатокъ во многихъ случаяхъ узаконеній, въ другихъ же великое число оныхъ, по разнымъ временамъ выданныхъ, также несовершенное различіе между непремѣнными и временными законами; а паче всего, что чрезъ долгое время и частыя перемѣны разумъ, въ которомъ прежнія гражданскія узаконенія составлены были, нынѣ многимъ совсѣмъ не извѣстенъ сдѣлался; при томъ же и страстные толки часто затмѣвали прямый разумъ многихъ законовъ и т. д." П. С. З. № 12.801.

учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона", что „собственность подданныхъ должна быть ограждена добрыми гражданскими законами" [1]) и т. д.

§ 4. Но если обѣ эти ссылки могутъ быть признаны достаточными въ редакціонномъ отношеніи, то нельзя сказать, чтобы онѣ исчерпывали историческія основанія идеи законности въ нашемъ управленіи. Россія издавна принадлежала къ числу странъ, признававшихъ необходимость писаннаго закона, какъ нормы управленія и суда. Памятники вѣчевого законодательства Новгорода и Пскова дѣлаютъ честь той эпохѣ, въ которую они появились [2]). Въ сѣверо-восточной Руси, задолго до появленія общихъ законодательныхъ актовъ, князья старались опредѣлить отношенія правительственныхъ лицъ къ народу уставными грамотами [3]). Мотивомъ къ изданію судебниковъ, особенно царскаго, является стремленіе оградить народъ отъ произвола и лихоимства судей [4]). Тотъ же мотивъ выраженъ и въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича [5]). При Петрѣ Великомъ, особенно подъ вліяніемъ Лейбница, это практическое стремленіе

---

[1]) П. С. З. № 24.064. Смыслъ манифеста 1810 г. будетъ понятнѣе изъ словъ того, чья организаторская дѣятельность создала учрежденіе государственнаго совѣта, — гр. Сперанскаго. Вотъ что писалъ онъ, въ 1813 г., къ императору Александру I-му, изъ своего заключенія въ Перми: „весь разумъ сего плана (общаго государственнаго образованія) состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе достоинства и истинной силы". (См. барона Корфа— *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 110).

[2]) См. Псковскую судную грамоту, изданіе г. Мурзакевича, 1868 г. Судная Новгородская грамота 1471 г., пом. въ „Актахъ Арх. Экспед.", т. I, № 92.

[3]) Значеніе нашихъ уставныхъ грамотъ еще недостаточно выяснено учеными; кромѣ изслѣдованій митрополита Евгенія (*Вѣстникъ Европы* 1813 г.) и г. Высоцкаго (1860 г.), нѣтъ даже сочиненій, посвященныхъ этому предмету. Уставныя грамоты имѣли главною своею цѣлью ограничить произволъ областныхъ начальствъ относительно мѣстнаго народонаселенія. Опредѣляя обязанности мѣстныхъ жителей и права намѣстниковъ и волостелей, грамоты строго предписываютъ послѣднимъ „ходить" по данному уставу и оканчиваются словами: „а чрезъ сію мою грамоту, кто что на нихъ возметъ, или чѣмъ ихъ изобидитъ, быти ему отъ меня, отъ великаго князя, въ казни", или: „а черезъ сю мою грамоту кто ихъ чѣмъ изобидитъ, или кто не имѣтъ ходити по сей грамотѣ, быти тому отъ мене отъ великаго князя въ казни". Ср. для примѣра „Акты Арх. Экспедиціи", т. I, №№ 13, 123, 143 и др.

[4]) Ср. введеніе къ „Судебнику" 1497 г. и ст. 3 и 7 „Судебника" 1550 г. Оба Судебника заканчиваются повелѣніемъ: „прокликать по торгомъ на Москвѣ и во всѣхъ городѣхъ Московскіе земли и Новгородскіе земли и по всѣмъ волостемъ заповѣдати, чтобы ищея и отвѣтчикъ судіямъ и приставамъ посулу не сулили въ суду".

[5]) См. введеніе къ Уложенію царя Алексѣя Михайловича: а) мотивъ составленія Уложенія: „и тѣ бы статьи по тому же написати и изложити, по его Государеву указу, общимъ совѣтомъ, что бы Московскаго государства всякихъ чиновъ людемъ, отъ большаго и до меньшаго чину, судъ и расправа была во всякихъ дѣлѣхъ всѣмъ ровна; б) мотивъ созванія земскаго собора для выслушанія уложенія: „чтобы его государево царственное и земское дѣло съ тѣми всѣми выборными

пріобрѣло теоретическую ясность и законченность[1]). Вся система учрежденій Петра Великаго имѣла въ виду одну главную цѣль— обезпечить законность въ управленіи. Этой цѣли удовлетворяли мѣры двоякаго рода. Во-первыхъ, преобразователь старался утвердить законность въ управленіи посредствомъ хорошей организаціи правительственныхъ установленій; этимъ объясняется его привязанность къ коллегіальной системѣ, такъ какъ въ единоличномъ управленіи онъ видѣлъ условіе произвола[2]); этимъ же объясняется его стараніе организовать систему надзора (прокуратуру) при коллегіяхъ[3]). Во-вторыхъ, онъ, равно какъ и его преемники, стремился къ кодификаціи законовъ, какъ условію безостановочнаго отправленія правосудія и правильной администраціи[4]).

§ 5. Екатерина II возвела это стремленіе на истинно философскую высоту. Въ „Наказѣ", данномъ коммисіи для составленія новаго Уложенія, она, подъ вліяніемъ публицистовъ XVIII вѣка, изложила слѣдующія замѣчательныя мысли: законъ христіанскій, — говоритъ Екатерина,—учитъ насъ дѣлать другъ другу добро, сколько это возможно. Это правило побуждаетъ всякаго честнаго человѣка, во-первыхъ, желать своему отечеству высшей степени благосостоянія, славы, блаженства и спокойствія; во-вторыхъ, возбуждаетъ въ немъ желаніе

людьми утвердити, и на мѣрѣ поставить, чтобы тѣ всѣ великія дѣла, по нынѣшнему его государеву указу и соборному уложенію, въ предь были ни чѣмъ нерушимы". Въ другихъ мѣстахъ: „чтобы то все уложеніе въ предь было прочно и неподвижно".

[1]) О вліяніи Лейбница на преобразованія Петра Великаго см. мое соч.: *Высшая администрація XVIII-го ст.*, стр. 64 и слѣд. [*Собр. соч. А. Д. Градовскаго*, т. I, стр. 102 и слѣд. *Ред.*].

[2]) Ср. Духовный Регламентъ, часть I (П. С. З. № 3.718). „Вина" (причина учрежденія), 5: „Но се наипаче полезно, что въ коллегіумъ таковомъ не обрѣтается мѣсто пристрастію, коварству, лихоимному суду. Како бо могутъ сложитися въ заступленіе винной, или во осужденіе невинной стороны, гдѣ аще и будетъ единъ отъ нихъ къ лицу судимому пристрастенъ или яростенъ, обаче другій и третій и прочіи отъ гнѣва и пристрастія того свободни? Како же и мзда одолѣти можетъ, гдѣ не по власти, но по правильнымъ и важнымъ причинамъ дѣло вершится, и единъ другаго (аще благословной мнѣнія своего вины не покажетъ) зазорится, да не познанъ будетъ во мздопріимствѣ своемъ?.." 6: „И се тому-жъ подобно, что коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ, къ правосудію: не тако бо, яко же единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится; понеже и причины проискивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не тако удобно есть, яко на единаго человѣка". Ср. воинскій уставъ (П. С. З. № 3.006); указъ о ландратскихъ коллегіяхъ (№ 2.673), генеральный регламентъ коллегіямъ (№ 3.534), введеніе и гл. II, IV, XLV; см. также мое сочиненіе: *Высшая администрація XVIII ст.*

[3]) См. названное мое соч., стр. 108 и слѣд. [*Собр. соч. I*, 141 и сл. *Ред.*]. Въ инструкціи генералъ-прокурору замѣчательно слѣдующее мѣсто: генералъ-прокуроръ повиненъ „накрѣпко смотрѣть дабы сенатъ въ своемъ званіи праведно и нелицемѣрно поступалъ", или: „смотрѣть накрѣпко, дабы сенатъ свою должность хранилъ и во всѣхъ дѣлахъ, которыя къ сенатскому разсмотрѣнію и рѣшенію подлежатъ, истинно, ревностно и порядочно, безъ потерянія времени по регламентамъ и указамъ отправлялъ". П. С. З. № 3.979.

[4]) П. С. З. № 1.765.

видѣть, всякаго согражданина подъ покровительствомъ законовъ, которые, не стѣсняя его благосостоянія, защищали бы его противъ всякаго дѣйствія, противнаго этому правилу. — Въ чемъ состоитъ цѣль самодержавія? Не въ томъ, чтобы лишить людей ихъ естественной свободы, но въ томъ, чтобы направить ихъ дѣйствія къ величайшему изъ всѣхъ благъ. Законы должны, сколько возможно, охранять безопасность каждаго гражданина въ частности. Въ этомъ Екатерина, вслѣдъ за Монтескьё [1]), видитъ условіе политической свободы. Свобода, — говоритъ она, — есть право дѣлать все, что̀ не запрещено законами. Но къ этому опредѣленію, заимствованному изъ Монтескьё, она прибавляетъ другое, повторившееся чрезъ двадцать два года̀ въ декларації правъ человѣка и гражданина 1789 г.: „ничего не должно запрещать законами, кромѣ того, что̀ можетъ быть вредно или каждому особенно, или всему обществу. Всѣ дѣйствія, не заключающія въ себѣ ничего такого (т.-е. вреднаго), нисколько не подлежатъ законамъ, которые установлены только съ цѣлью доставить наибольшее спокойствіе и пользу живущимъ подъ властью этихъ законовъ“ [2]). На этомъ основаніи, — продолжаетъ императрица, — политическая свобода въ гражданинѣ есть спокойствіе духа, вытекающее изъ мнѣнія, которое каждый имѣетъ о своей безопасности; и для того, чтобы граждане имѣли эту свободу, нужно, чтобы правительство было таково, чтобы одинъ гражданинъ не боялся другого, но всѣ боялись бы однихъ законовъ [3]).

Въ этихъ словахъ императрицы высказаны всѣ начала правильнаго государственнаго устройства. Начало, по которому государственная власть не уничтожаетъ личности гражданина, но признаетъ ее цѣлью своихъ попеченій; начало, по которому гражданинъ подчиняется одному закону, ограничивающему его свободу только тамъ, гдѣ она сталкивается съ интересами цѣлаго общества или другого частнаго лица; начало, по которому равное подчиненіе всѣхъ гражданъ законамъ, исходящимъ отъ верховной власти, дѣлаетъ невозможнымъ произволъ одного лица надъ другимъ, хотя бы это было лицо должностное. Словомъ, императрица ясно выразила мысль, что

---

[1]) *De l'esprit des lois*, L. XI, ch. III: „il faut se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance, et ce que c'est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent“. Монтескьё имѣлъ здѣсь въ виду извѣстныя слова Цицерона (pro Cluentio, C. LIII): „Hoc enim vinculum est hujus dignitatis, qua fruimur in republica, hoc fundamentum libertatis, hic fons aequitatis. Mens et animus et consilium et sententia civitatis posita est in legibus. Ut corpora nostra sine mente, sic civitas, sine lege, suis partibus, ut nervis, ac sanguine, et membris uti non potest. Legum ministri, magistratus; legum interpretes judices; legum denique idcirco omnes servi sumus, ut libere esse possimus“.

[2]) Наказъ (П. С. З. № 12 949), ст. 41, 42.

[3]) Почти буквальное заимствованіе изъ Монтескьё (тамъ же, кн. XI, гл. VI): „la liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et, pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen“. Императрица прибавила отъ себя слова: „mais que tous ne craignent que les Lois“.

законность управленія есть первое условіе свободы и безопасности гражданъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, правомѣрности самого государства.

Теоретическія идеи „Наказа“ никогда не были законодательными опредѣленіями. Но онѣ явились, во многихъ отношеніяхъ, руководящими началами нашего положительнаго права. Отголосокъ „Наказа“ слышится въ законодательныхъ актахъ, какъ самой императрицы, такъ и Александра I.

§ 6. Форма проявленія воли государственной власти, порядокъ опредѣленія правъ и обязанностей гражданъ, отношеніе закона къ другимъ постановленіямъ и распоряженіямъ, исходящимъ какъ отъ государственной власти, такъ и отъ ея органовъ, опредѣляютъ существо неограниченной монархіи, какъ юридической формы общежитія. Вотъ почему ученіе о законѣ и его значеніи, какъ основаніи русскаго государственнаго управленія, должно предшествовать изложенію всѣхъ другихъ институтовъ государственнаго права. Прежде чѣмъ говорить о содержаніи разныхъ институтовъ публичнаго права и ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, необходимо остановиться на свойствахъ нормъ, опредѣляющихъ эти отношенія.

Ученіе о законѣ должно содержать въ себѣ, во-первыхъ, изложеніе условій, при которыхъ воля государственной власти дѣлается закономъ; во-вторыхъ, изслѣдованіе началъ, опредѣляющихъ отношеніе закона къ другимъ распоряженіямъ государственной власти и ея органовъ, и, въ-третьихъ, опредѣленіе условій примѣненія закона. Поэтому ученіе о законѣ вообще распадается на три главныя части: на, 1-ое, ученіе о порядкѣ составленія и обнародованія закона, 2-ое, ученіе о силѣ закона и, 3-ье, ученіе о дѣйствіи закона.

КНИГА ПЕРВАЯ.

УЧЕНІЕ О ЗАКОНѢ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

О порядкѣ составленія и обнародованія закона.

§ 7. Совокупность правилъ, касающихся порядка составленія и обнародованія закона, имѣетъ въ виду одну общую цѣль: опредѣлить, при какихъ условіяхъ распоряженіе, исходящее отъ государственной власти, можетъ имѣть обязательную силу закона.

Необходимость опредѣленія этихъ условій вытекаетъ изъ потребности, во-первыхъ, выдѣлить законъ изъ массы другихъ распоряженій и постановленій, исходящихъ какъ отъ самой верховной власти, такъ и ея органовъ, и, во-вторыхъ, указать подданнымъ признаки, по которымъ они могутъ судить о степени обязательной силы этихъ различныхъ распоряженій.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Признаки закона, отличающіе его отъ другихъ распоряженій и постановленій.

§ 8. Подъ именемъ закона разумѣется общее правило, установляемое Верховною Властью, опредѣляющее рядъ однородныхъ отношеній и служащее основаніемъ для разрѣшенія конкретныхъ случаевъ въ судебной и административной практикѣ [1]). Затѣмъ, бли-

---

[1]) „Eine allgemeine von einer dazu befugten Auktorität aufgestellte Vorschrift, welche in allen logisch dazu geeigneten Fällen künftig befolgt werden soll“ (Моль).

Литература вопроса: Моль, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II; **его же статья:** „Gesetz“ въ *Deutsches Staatswörterbuch*—Блунчли и Братера, т.

жайшая отличительная черта закона состоитъ въ томъ, что онъ есть норма правоотношеній, т.-е. имъ установляются извѣстныя права и соотвѣтствующія имъ обязанности. По идеѣ своей, законъ есть основаніе всѣхъ отношеній гражданъ между собою и къ государственной власти. По содержанію своему, онъ есть правило, опредѣляющее ихъ взаимныя права и обязанности, т.-е. онъ есть мѣра свободы, принадлежащей каждому лицу въ обществѣ, съ одной стороны, и граница власти государства надъ всею массою гражданъ и надъ каждымъ гражданиномъ въ отдѣльности, съ другой стороны. Основываясь на законѣ, гражданинъ знаетъ мѣру дозволеннаго и недозволеннаго и знаетъ, чего можетъ потребовать отъ него государство. Слѣдовательно, законъ есть юридическое основаніе всѣхъ правъ гражданина и всѣхъ требованій, обращенныхъ къ нему государственною властью [1]).

IV, стр. 267—288. Л. Штейнъ, *die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 70—116 (изд. 2-ое, 1869 г.). Гнейстъ, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg* (1869 г.), стр. 62—76. Бишофъ, *Verfassung, Gesetz, Verordnung und richterliches Prüfungsrecht der Verfassungsmässigkeit landesherrlicher Gesetze und Verordnungen* (1858 г.). Фукаръ, *Eléments de droit public et administratif*, т. I, (4-ое изд.), стр. 84—109. Статья Блунчли, „La Loi“ въ *Dictionnaire général de la Politique* М. Блока.

[1]) „Закономъ называется,— говоритъ нашъ отечественный цивилистъ Мейеръ,— исходящее отъ верховной власти правило, которымъ установляются права. Сама власть верховная въ этой дѣятельности называется властью законодательною. Это свойство закона, что имъ устанавливаются права, только и можетъ руководить насъ въ отличіи законовъ отъ другихъ актовъ нераздѣльной верховной власти“ (*Русское гражданское право*, т. I, стр. 28). Этого же воззрѣнія держится и Моль. Противное мнѣніе высказалъ г. Ренненкампфъ: „законы въ тѣсномъ смыслѣ, — говоритъ онъ, — обнимаютъ не только положенія права, но и другія опредѣленія и требованія государства, организацію властей, дѣленіе государства на округи, государственные налоги и т. п.; даже подробныя опредѣленія объ исполненіи законовъ могутъ быть налагаемы въ формѣ закона и, въ такомъ случаѣ, имѣютъ силу закона“ (*Очерки юридической энциклопедіи*, стр. 80). Съ этимъ мнѣніемъ врядъ ли можно согласиться. Во-первыхъ, не трудно замѣтить, что то, что̀ проф. Ренненкампфъ называетъ „другими опредѣленіями и требованіями государства“, въ отличіе отъ „положеній права“, часто относится къ области права, т.-е. къ совокупности правилъ, устанавливающихъ права и обязанности. Законы, опредѣляющіе „организацію властей“, суть юридическія правила; ими указываются установленія, коимъ государство ввѣряетъ тѣ или другія части управленія, опредѣляется кругъ подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ, коими они имѣютъ право и обязанность завѣдывать, степень ихъ власти, порядокъ подчиненія, т.-е. ихъ мѣсто въ государственной іерархіи, и т. д. То же самое должно сказать и относительно „дѣленія государства на округи“. Это дѣленіе должно быть произведено закономъ, потому что съ точки зрѣнія административнаго права, вопросъ о раздѣленіи государства на округи есть часть вопроса объ установленіи компетенціи разныхъ установленій. Затѣмъ установленіе налоговъ, т.-е. повинностей гражданъ въ пользу государства, вліяетъ на ихъ юридическое положеніе въ об-

Этими признаками законъ отличается, во-первыхъ, отъ судебнаго рѣшенія, во-вторыхъ, отъ административнаго распоряженія.

§ 9. Отличіе закона отъ судебнаго рѣшенія. По идеѣ своей судебное рѣшеніе заключаетъ въ себѣ примѣненіе закона къ конкретному случаю. Слѣдовательно, судебный приговоръ долженъ быть основанъ на законѣ, если не всегда по опредѣленной статьѣ его, ибо мы увидимъ ниже, что каждое законодательство допускаетъ возможность рѣшенія по аналогіи,—то, по крайней мѣрѣ, на общемъ смыслѣ положительнаго законодательства. Въ противномъ случаѣ, онъ не будетъ имѣть обязательной силы. Затѣмъ, обязательная сила судебнаго приговора исчерпывается примѣненіемъ его къ тому случаю, по поводу котораго онъ постановленъ. Для другихъ подобныхъ случаевъ онъ имѣетъ значеніе прецедента, т.-е. руководствующаго примѣра, необязательнаго, впрочемъ, для судей. Напротивъ, обязательная сила закона, съ юридической точки зрѣнія, безконечна, т.-е. она простирается на всѣ случаи, могущіе возникнуть съ момента обнародованія закона, до отмѣны его установленнымъ порядкомъ.

§ 10. Отличіе закона отъ административнаго распоряженія. Разсматривая вопросъ о различіи закона отъ административнаго распоряженія, мы должны имѣть въ виду значеніе административной власти, какъ она установлена современной государственной практикой и наукой. Съ точки зрѣнія стараго государственнаго права, административная власть или, какъ тогда ее называли, власть исполнительная, была предназначена для исполненія закона. Слѣдовательно, каждое административное распоряженіе должно было заключать въ себѣ примѣненіе закона къ данному случаю административной практики. Такое опредѣленіе исходило изъ того предположенія, что законъ предусматриваетъ всевозможные случаи административной практики. Опытъ современнаго государства показалъ, однако, что это предположеніе далеко несостоятельно. Съ точки зрѣнія прежняго опредѣленія, административное распоряженіе не могло имѣть самостоятельнаго содержанія. Напротивъ, современная наука признаетъ, что задача административной власти заключается въ изысканіи мѣръ, посредствомъ которыхъ могутъ быть осуществлены различныя задачи государства. Законъ организуетъ эту власть, опредѣляетъ ея компетенцію, вооружаетъ ее извѣстными юридическими средствами для управленія той или другой отраслью государственной администраціи, но изысканіе самыхъ мѣръ, при помощи

ществѣ, тѣсно связано со всѣми ихъ личными и имущественными правами. Если, слѣд., мы говоримъ, что извѣстный предметъ можетъ быть опредѣленъ только закономъ, т.-е. актомъ законодательной власти, то это значитъ, что онъ или самъ относится къ области права, или имѣетъ тѣсную связь съ правилами, опредѣляющими юридическое положеніе лица или органа власти. Поэтому общее опредѣленіе, что „законъ есть правило, устанавливающее право“, дѣйствительно, служитъ руководящимъ началомъ при установленіи различія между закономъ и др. распоряженіями государственной власти.

которыхъ могутъ быть осуществлены различныя государственныя цѣли, оставляетъ на усмотрѣніе самой администраціи.

Слѣдовательно, содержаніемъ административнаго распоряженія, съ точки зрѣнія современной науки, является совокупность мѣръ, необходимыхъ для осуществленія извѣстныхъ цѣлей государства. Эти цѣли могутъ быть двоякаго рода: а) цѣли чисто формальныя, именно—приведеніе въ дѣйствіе извѣстныхъ законоположеній [1]); б) осуществленіе задачъ государственнаго хозяйства, полиціи безопасности или благосостоянія [2]).

Административное распоряженіе имѣетъ въ виду, главнымъ образомъ, порядокъ дѣйствія государственныхъ и общественныхъ силъ, направленныхъ къ достиженію разныхъ цѣлей. Опредѣленіе же правоотношеній, т.-е. установленіе правъ и обязанностей, отъ которыхъ зависитъ юридическое положеніе лица или органа власти въ государствѣ, можетъ быть сдѣлано только закономъ. Никакое административное правило не можетъ видоизмѣнить установленнаго закономъ юридическаго положенія частнаго лица, общественнаго установленія или правительственнаго мѣста. Оно не можетъ, напр., расширить компетенціи мировыхъ судей; не можетъ уничтожить института присяжныхъ засѣдателей. Административное распоряженіе можетъ касаться только технической стороны управленія, не нарушая установленныхъ закономъ правъ и обязанностей [3]). Всѣ формы дѣлопроизводства, поскольку онѣ не предполагаютъ установленія извѣстныхъ правъ и обязанностей, могутъ быть предметомъ административнаго распоряженія. Но власть, облеченная правомъ распоряженій, должна держаться въ предѣлахъ закона, т.-е. она можетъ издавать распоряженія только въ предѣлахъ предоставленной

---

[1]) При этомъ иногда самъ законъ уполномочиваетъ администрацію издавать распоряженія о приведеніи въ дѣйствіе извѣстнаго законодательнаго постановленія. Такъ, напр., управленіе почтовою частью, въ настоящее время, въ видѣ опыта, опредѣляется распоряженіями почтоваго начальства. При изданіи положеній о с.-петербургскомъ градоначальствѣ министру внутреннихъ дѣлъ было предоставлено право опредѣлять своими циркулярами подробности положеній, непредусмотрѣнныя закономъ, и установлять способы исполненія ихъ. Далѣе, въ 1867 г. было преобразовано министерство государственныхъ имуществъ и на мѣсто палатъ государственныхъ имуществъ учреждены управленія. Законъ указалъ только общія начала новыхъ установленій, предоставивъ самому министерству, посредствомъ своихъ распоряженій, опредѣлить порядокъ ихъ дѣятельности.

[2]) Такъ, напр., подробности примѣненія учебнаго плана не только могутъ, но и должны быть предметомъ административныхъ распоряженій. Если бы законъ опредѣлялъ подробности преподаванія различныхъ предметовъ, то въ недолгое время лишилъ бы учебныя заведенія возможности примѣняться къ тѣмъ преобразованіямъ, которыя практически совершаются въ учебномъ мірѣ.

[3]) Примѣръ лучше всего разъяснитъ это положеніе. Административное распоряженіе не можетъ касаться даже формъ дѣлопроизводства, если отъ этихъ формъ зависятъ права гражданъ или самого государства. Такъ, напр., порядокъ судопроизводства, какъ уголовнаго, такъ и гражданскаго, составляетъ существенную часть законодательства, потому что отъ судебныхъ формъ зависитъ положеніе тяжущихся въ процессѣ и самые способы возстановленія нарушеннаго права.

ей закономъ компетенціи, не нарушая степени своей власти и законно пріобрѣтенныхъ частныхъ правъ.

§ 11. Изъ природы закона, судебнаго рѣшенія и административнаго распоряженія видно, что законъ имѣетъ, по степени своей обязательной силы, первенство надъ остальными видами постановленій и правилъ, потому что имъ однимъ установляются общія нормы для публичныхъ и частныхъ правоотношеній. Онъ одинъ является основаніемъ всѣхъ правъ и обязанностей. Поэтому каждое законодательство должно опредѣлить признаки, по которымъ каждый могъ бы отличить законъ отъ другихъ распоряженій и, опираясь на законъ, повиноваться этимъ распоряженіямъ настолько, насколько они законны.

Внѣшніе признаки юридической силы закона опредѣляются различно, смотря по формѣ государственнаго устройства той или другой страны. Но вообще эти признаки могутъ быть сведены къ слѣдующимъ главнымъ: 1) законъ долженъ исходить отъ компетентной власти; 2) законъ долженъ быть составленъ, разсмотрѣнъ и утвержденъ установленнымъ порядкомъ; 3) онъ долженъ быть обнародованъ компетентною властью въ опредѣленной формѣ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Источникъ законодательной власти.

§ 12. Изъ самаго понятія закона, какъ нормы, служащей основаніемъ всѣхъ правъ и обязанностей, какъ въ области частнаго, такъ и въ области публичнаго права, само собою слѣдуетъ, что законъ можетъ исходить только отъ верховной государственной власти. Законодательства всѣхъ странъ сходятся между собою въ томъ, что признаютъ законодательную власть исключительнымъ атрибутомъ государственнаго самодержавія [1]). Только при этомъ условіи достигается единство и равенство правъ, и каждое право обезпечивается отъ произвола подчиненныхъ властей. Въ особенности же это условіе необходимо въ неограниченной монархіи, гдѣ труднѣе установить твердыя правила объ отвѣтственности подчиненныхъ управленій. Сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю сумму законодательной власти, власть самодержавная дѣлаетъ всѣ подчиненныя установленія, не исключая высшихъ, установленіями подзаконными, т.-е. ограничиваетъ ихъ права предѣлами закона. Русское законода-

[1]) Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 26; прусскую, ст. 62; австрійскій „основной законъ“ 1867, (II), ст. 13; итальянскую, ст. 3 и т. д.

тельство съ давнихъ поръ выражало очень настойчиво это требованіе. Особенно ясно выражено оно въ указѣ императрицы Екатерины II, данномъ ею въ 1780 г. сенату по поводу приведенія въ дѣйствіе учрежденія о губерніяхъ [1]). Въ коренныхъ законахъ учрежденія государственнаго совѣта 1810 г. это положеніе выражено слѣдующимъ образомъ: „никакой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ совѣта и не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія державной власти“ [2]). По смыслу дѣйствующаго законодательства, никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія верховной власти [3]).

§ 13. Наше законодательство признаетъ, слѣдовательно, верховную власть единственнымъ источникомъ законовъ; но признаетъ ли оно законъ и именно писанный законъ единственнымъ источникомъ права? Изъ того, что отличительная черта закона состоитъ въ установленіи имъ нормъ права, еще не слѣдуетъ, чтобы онъ былъ единственнымъ источникомъ послѣдняго. „So gewiss — говоритъ Моль — ein Gesetz immer ein Rechtsverhältniss erzeugt, so wenig sind Gesetz und Recht sich gleichseitig deckende Begriffe. Recht entsteht nicht blos durch Gesetz, sondern auch noch theils aus autonomischer Thätigkeit, theils durch Gewohnheit“ [4]).

Писанный законъ является въ жизни народовъ послѣ другихъ источниковъ права, преимущественно послѣ обычая. Исторія каждаго законодательства начинается съ исторіи обычнаго права. Писанное право есть результатъ торжества центральной государственной власти надъ всѣми предшествующими силами общества. Послѣ того, какъ во всѣхъ государствахъ Европы образовалась и окрѣпла единая верховная власть, естественно долженъ былъ возникнуть вопросъ, насколько законодательство, созданное этою властью, должно было отмѣнить силу обычаевъ установившихся съ незапамятныхъ временъ? Этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ не одинаково въ отдѣльныхъ государствахъ Европы. Въ Англіи сила обычнаго права (com-

---

[1]) Въ указѣ повелѣвается сенату, „яко мѣсту, силу узаконеній нашихъ охраняющему“, предписать между прочимъ: чтобы, „поступая по прямому разуму помянутыхъ нашихъ учрежденій и другихъ узаконеній, коимъ первыя служатъ подпорою, никто изъ генералъ-губернаторовъ, правящихъ ту должность, и другихъ начальниковъ не дѣлалъ отъ себя собственно никакихъ установленій, но всю власть званія своего ограничивалъ въ охраненіи нашихъ установленій... Второе, если же кто изъ нихъ нашелъ что-либо нужнымъ и удобнымъ для пользы службы, приращенія казны нашей, паче же для выгоды, спокойствія и облегченія нашихъ подданныхъ, таковое благоизобрѣтеніе свое долженствуютъ представить нашему сенату на разсмотрѣніе и уваженіе, который, сообразя то съ положеніемъ мѣста и прочихъ частей, не преминетъ взнести къ Намъ, и крайнюю волю Нашу исходатайствовать“ (П. С. З. № 15.068).

[2]) П. С. З. № 24.064.

[3]) Ст. 51-я осн. зак.

[4]) Блунчли и Братеръ, B. IV, S. 269.

mon law) не только равняется силѣ писаннаго права (statut law), но выше его: оно служитъ средствомъ провѣрки конституціонности законовъ, исходящихъ отъ парламента. Въ континентальныхъ государствахъ образованіе центральной власти привело къ другимъ результатамъ. Вообще можно сказать, что отношеніе писаннаго закона опредѣляется слѣдующими началами; 1) степень дѣйствительности обычнаго права опредѣляется закономъ, т.-е. обычныя постановленія примѣняются постольку, поскольку это допущено законодательною властью; 2) нѣкоторыя законодательства прямо исчисляютъ случаи, по отношенію къ которымъ можно руководиться обычаемъ [1]).

Русское законодательство, приведенное въ систему изданіемъ Свода Законовъ, въ принципѣ отмѣнило силу обычая. Всѣ присутственныя мѣста должны основывать свои опредѣленія на точныхъ словахъ и точномъ разумѣ законовъ [2]). Но, очевидно, этотъ принципъ можетъ быть примѣненъ къ практикѣ не вполнѣ. Сила обычая фактически не могла быть отмѣнена закономъ въ средѣ громаднаго большинства русскаго народонаселенія, которое даже не въ состояніи было усвоить себѣ многихъ законодательныхъ опредѣленій, составленныхъ часто по чуждому для него образцу [3]). Русское крестьянство и мѣщанство совершаютъ свои гражданскія сдѣлки, устраиваютъ семейныя отношенія, располагаютъ наслѣдствомъ независимо отъ X т. Св. Зак. Затѣмъ, значительная часть русскаго народонаселенія не только не усвоила себѣ общаго законодательства, но и общей культуры—именно инородцы. Наконецъ, есть область отношеній, въ которой сила обычая не только у насъ, но и въ другихъ государствахъ не можетъ быть устранена закономъ: таковы отношенія торговыя. Вотъ почему русское законодательство, подобно многимъ другимъ, признаетъ нѣкоторыя необходимыя исключенія изъ общаго правила. Во-первыхъ, нѣкоторыя изъятія сдѣланы для всѣхъ сословій [4]); во-вторыхъ, — спеціально для крестьянъ [5]). Инородцамъ (кочующимъ) вообще дозволяется управляться на основаніи своихъ обы-

---

[1]) Напр., законодательства французское, австрійское и прусское.

[2]) Ср. осн. зак., ст. 6б; уст. угол. суд., ст. 12; уст. гражд. суд., ст. 9.

[3]) См. Ефименки: *„Народные обычаи Архангельской губерніи“* и *„Труды коммиссіи, ревизовавшей волостные суды“*. Объ обычномъ правѣ вообще см. сочиненія: Пухты (1798 — 1846), *Das Gewohnheitsrecht;* Савиньи, *System d. heutigen röm. Rechts*, т. I; Виндшейда, *Учебникъ пандектнаго права*, т. I, § 15 и слѣд.; Ренненкампфа, *Очерки юрид. энциклопедіи*, стр. 70 и слѣд.

[4]) На основаніи 130 ст. уст. гражд. суд. „при постановленіи рѣшенія мировой судья можетъ, по ссылкѣ одной или обѣихъ сторонъ, руководствоваться общеизвѣстными мѣстными обычаями, но лишь въ томъ случаѣ, когда примѣненіе мѣстныхъ обычаевъ дозволяется именно закономъ, или въ случаяхъ, положительно не разрѣшаемыхъ законами“.

[5]) 107 ст. крест. полож. предоставляетъ волостнымъ судамъ слѣдующее право: „если тяжущіяся стороны не пойдутъ на мировую сдѣлку, то судъ рѣшитъ дѣло либо на основаніи заявленныхъ въ волостномъ правленіи сдѣлокъ и обязательствъ, если таковыя были заключены между спорящими сторонами, либо, при отсутствіи таковыхъ сдѣлокъ, на основаніи мѣстныхъ обычаевъ и правилъ, принятыхъ въ крестьянскомъ быту“.

чаевъ [1]). Наконецъ, въ постановленіяхъ о судопроизводствѣ по дѣламъ торговымъ, мы находимъ слѣдующее узаконеніе: „рѣшенія коммерческихъ судовъ утверждаются на законахъ; въ тѣхъ же случаяхъ, на кои нѣтъ точныхъ и ясныхъ законовъ, дозволяется принимать въ основаніе торговые обычаи и примѣры рѣшеній, въ томъ же судѣ послѣдовавшихъ и вступившихъ окончательно въ законную ихъ силу“ [2]).

§ 14. Признавая, что верховная власть есть источникъ писаннаго права, мы должны, однако, опредѣлить, въ какой степени законодательныя функціи должны быть исключительнымъ достояніемъ этой власти? Наше законодательство, въ 51 ст. осн. зак., указываетъ собственно на одинъ моментъ въ порядкѣ изданія законовъ, который долженъ быть исключительнымъ аттрибутомъ самодержавной власти. Именно, мы читаемъ, что „никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“. Но утвержденіе (санкція) закона есть послѣдній изъ моментовъ, на которые распадается процессъ составленія закона, хотя этотъ моментъ есть важнѣйшій съ юридической точки зрѣнія, ибо санкція монарха сообщаетъ закону обязательную силу. Слѣдовательно, въ прочихъ моментахъ законодательной дѣятельности возможно участіе другихъ установленій. Это участіе признается и нашимъ законодательствомъ.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Моменты составленія закона.

§ 15. Процессъ составленія законовъ слагается изъ слѣдующихъ моментовъ: 1) моментъ почина (иниціативы), т.-е. возбужденія вопроса о необходимости изданія новаго закона или отмѣны стараго; 2) составленіе проекта закона; 3) обсужденіе проекта, и 4) утвержденіе (санкція) проекта. Движеніе законопроекта въ каждомъ изъ этихъ моментовъ обставлено извѣстными юридическими условіями, и каждому изъ нихъ соотвѣтствуетъ дѣятельность различныхъ установленій.

§ 16. О починѣ закона. Починъ закона есть оффиціальное и обращенное къ законодательной власти заявленіе о необходимости изданія новаго закона или отмѣны устарѣвшаго и неудобнаго. Существенная черта этого момента опредѣляется словами: „обращенное къ законодательной власти“. Заявленія о разныхъ

---

[1]) Св. Зак., т. IX, ст. 1228—1230. Ср. 168 ст. улож. о наказ. и приложеніе къ ней.

[2]) Уст. торг., ст. 1714.

общественныхъ нуждахъ и неудобствахъ законодательства, выраженныя, напримѣръ, путемъ печати, не имѣютъ значенія инiціативы закона, именно потому, что они не обращены къ верховной власти и, слѣдовательно, не имѣютъ оффиціальнаго значенія. Поэтому право инiціативы разсматривается какъ самостоятельное право, отличное отъ права обсужденія законодательныхъ вопросовъ въ обществѣ и въ печати. Починъ закона можетъ исходить или отъ членовъ самого правительства, или отъ общества и частныхъ лицъ. Въ первомъ случаѣ инiціатива имѣетъ значеніе оффиціальной, во второмъ — частной.

§ 17. Русское законодательство содержитъ въ себѣ опредѣленія о томъ и о другомъ видѣ почина.

а) Починъ оффиціальный. Право почина прежде всего, конечно, принадлежитъ самому источнику законодательной власти — императору. Ст. 49 осн. зак. гласитъ, что „первообразное предначертаніе законовъ составляется или по особенному высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи оныхъ въ правительствующемъ сенатѣ, въ святѣйшемъ синодѣ и въ министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на высочайшее благоусмотрѣніе“.

Первое и самое важное послѣдствіе, которое вытекаетъ изъ смысла этой статьи, состоитъ въ томъ, что императору принадлежитъ право предписать тому или другому установленію или особо имъ назначенной коммиссіи выработать проектъ закона по предмету, имъ указанному, для внесенія его въ государственный совѣтъ. Затѣмъ, 49 ст. признаетъ право почина за сенатомъ, синодомъ и министерствами, т.-е. за тремя органами высшей исполнительной власти въ государствѣ. Слѣдовательно, законодательное учрежденіе—государственный совѣтъ—не пользуется этимъ правомъ. Его роль состоитъ только въ разсмотрѣніи уже возбужденныхъ законодательныхъ вопросовъ. Наконецъ, 49 ст. указываетъ самыя границы, въ которыхъ принадлежитъ право почина означеннымъ органамъ исполнительной власти. Именно,—по точному смыслу этой статьи, возбужденіе законодательнаго вопроса можетъ быть сдѣлано сенатомъ, синодомъ и министерствами только съ разрѣшенія императора.

Правильность этого вывода подтверждается а) 1-ой ст. учр. совѣта министровъ, указывающей самый путь, которымъ испрашивается высочайшее разрѣшеніе на возбужденіе законодательнаго вопроса [1]), б) ст. 200 учрежд. министерствъ [2]).

[1]) Въ этой ст. говорится, что совѣтъ министровъ назначенъ для предварительнаго разсмотрѣнія въ высочайшемъ присутствіи государя императора предположеній, возникающихъ въ разныхъ министерствахъ. О значеніи совѣта министровъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[2]) По продолж. 1868 г. (Собр. узаконен. 1866 г., № 519): „министръ обязанъ на внесеніе такого проекта въ государственный совѣтъ предварительно испросить высочайшее разрѣшеніе“.

Право почина предоставляется въ извѣстной степени и условно и низшимъ установленіямъ. На основаніи 52 ст. осн. зак. „въ случаѣ неясности или недостатка существующаго закона, каждое мѣсто и правительство имѣетъ право и обязанность представлять о томъ по порядку своему начальству. Если встрѣченное сомнѣніе не разрѣшается прямымъ смысломъ закона, тогда начальство обязано представить правительствующему сенату или министерству по принадлежности". Первая часть этой статьи вытекаетъ логически изъ ст. 281 II т. Св. Зак., по коей воспрещается присутственнымъ мѣстамъ приступать къ разрѣшенію такого дѣла, на которое нѣтъ точнаго и яснаго закона. Подчиненнымъ мѣстамъ не дозволяется брать на себя роль законодателя. Въ случаѣ неясности или недостатка существующаго закона, подчиненное мѣсто обязано пріостановиться разсмотрѣніемъ дѣла и представить возникшее сомнѣніе на разрѣшеніе своего начальства.

Вторая часть 52 ст. указываетъ основаніе, по которому подчиненныя мѣста обязаны представлять свои сомнѣнія начальству. Законъ предполагаетъ, что „встрѣченное сомнѣніе" можетъ возникнуть изъ недоразумѣнія подчиненнаго мѣста и, слѣдовательно, еще можетъ быть разрѣшено силою закона. Послѣднею инстанціей этихъ представленій являются сенатъ и министерства, т.-е. два такихъ установленія, которымъ, на основаніи 49 ст. осн. зак., принадлежитъ право возбужденія законодательныхъ вопросовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ право разрѣшенія различныхъ недоразумѣній, встрѣчающихся при примѣненіи закона. Путь, которымъ должны дѣйствовать въ данномъ случаѣ какъ сенатъ, такъ и министерства, ясно указывается ихъ собственными учрежденіями [1]). Если существующій законъ не даетъ никакихъ средствъ разрѣшить встрѣтившееся сомнѣніе, тогда представляются два средства: или испрошеніе отъ верховной власти аутентическаго толкованія (интерпретаціи) [2]), или изданіе новаго закона [3]).

До изданія судебныхъ уставовъ 1864 г., 52 ст. осн. зак. имѣла общее значеніе, т.-е. она одинаково касалась какъ административныхъ, такъ и судебныхъ мѣстъ. Но со времени судебной реформы 281 ст. II т. Св. Зак. утратила свою силу по отношенію къ судебнымъ установленіямъ. На основаніи 12 и 13 ст. уст. угол. суд. и ст. 9 и 10 уст. гр. суд., судамъ воспрещается, подъ страхомъ уголовнаго наказанія, положеннаго за отказъ въ правосудіи [4]), останавливать рѣшеніе дѣла „подъ предлогомъ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ". Слѣдовательно, общій порядокъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ, указанный въ 52 ст. осн. зак., долженъ

---

[1]) Ср. учр. мин., ст. 194, п. 3 и 211 ст.; учр. сен., ст. 226.

[2]) Эта интерпретація можетъ быть испрошена или чрезъ комитетъ министровъ, на осн. 212 ст. учр. мин., или при личномъ докладѣ министра государю, который можетъ изъяснить смыслъ закона словеснымъ высочайшимъ повелѣніемъ (55 ст. осн. зак.). Тотъ же путь указывается сенату, на осн. 227 ст. его учр.

[3]) Тогда, на осн. 49 ст. осн. зак. и 200 ст. учр. мин., испрашивается высочайшее разрѣшеніе на внесеніе проекта новаго закона въ государственный совѣтъ.

[4]) Улож. о наказ., ст. 341—343.

былъ измѣниться въ примѣненіи къ суду. Въ настоящее время возбужденіе законодательныхъ вопросовъ, необходимость котораго можетъ явиться при разсмотрѣніи дѣла судебнымъ порядкомъ, предоставляется прокурорскому надзору [1]).

§ 18. Частный починъ. Средства оффиціальной инціативы, предоставленныя какъ высшимъ, такъ и подчиненнымъ установленіямъ, далеко не исчерпываютъ вопроса о починѣ закона. Законъ долженъ быть дѣйствительнымъ выраженіемъ общественныхъ потребностей. Для своей силы, законодательная власть должна зорко слѣдить за непрерывнымъ развитіемъ интересовъ общества и давать имъ по возможности удовлетвореніе. Но какъ бы ни были совершенны средства администраціи, одни они еще недостаточны для всесторонняго удовлетворенія общественнымъ нуждамъ. Администрація многое можетъ упустить изъ вида, о многомъ можетъ судить ошибочно. Вотъ почему ни одно просвѣщенное законодательство не ограничиваетъ права инціативы оффиціальными сферами: рядомъ съ починомъ оффиціальнымъ оно признаетъ право частной инціативы.

Въ области частной право почина выражается въ правѣ петицій (прошеній), подаваемыхъ частными лицами или общественными корпораціями представителямъ законодательной власти.

Изъ самаго названія заявленій этого рода—прошеній, петицій—видно, что они не могутъ имѣть такого юридическаго значенія, какъ заявленія, исходящія отъ оффиціальныхъ лицъ. Когда заявленіе исходитъ отъ лица, принадлежащаго къ законодательнымъ сферамъ, вопросъ объ измѣненіи закона считается оффиціально возбужденнымъ, т.-е. подлежащимъ разсмотрѣнію законодательнаго учрежденія. Въ чемъ будетъ состоять результатъ разсмотрѣнія,—это другое дѣло. Въ данномъ случаѣ важно то, что вопросъ считается возбужденнымъ оффиціально. Напротивъ, ходатайство, исходящее отъ частныхъ лицъ и обществъ, не влечетъ за собою непремѣнно разсмотрѣнія дѣла законодательнымъ порядкомъ. Значеніе этого ходатайства болѣе нравственное, чѣмъ юридическое [2]).

---

[1]) „Если при рѣшеніи дѣла судомъ обнаружена неполнота закона, и прокуроръ окружнаго суда признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ, то, независимо отъ рѣшенія дѣла судомъ на основаніи уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводствъ, доноситъ о замѣченной неполнотѣ закона прокурору судебной палаты, отъ коего зависитъ представить возбужденный вопросъ на усмотрѣніе министра юстиціи“ (136 ст. учр. суд. уст.). Ср. также примѣчаніе 2-е къ 52 ст. осн. зак. по прод. 1868 г., буквально воспроизводящее 136 ст. учр. суд. уст.

[2]) Различныя государства признаютъ право петицій не въ одинаковой степени. Наиболѣе широкій просторъ даетъ этому праву англійское законодательство; оно требуетъ только, чтобы петиціи представлялись въ парламентъ не лично просителями, а чрезъ члена парламента. Лично подавать свои петиціи могутъ только муниципалитеты Лондона и Дублина (Bill of Rights, 1688, stat. II, chap. II). Въ Австріи коллективныя петиціи могутъ быть подаваемы только признанными государствомъ корпораціями и ассоціаціями. Частное лицо можетъ подавать петиціи только отъ себя лично (австрійская конст., 1867 г., I, ст. 11); бельгійская конст. даетъ большій просторъ коллективнымъ прошеніямъ (ст. 21). Ср. констит.

Въ Россіи право ходатайства признается, во-первыхъ, за каждымъ частнымъ лицомъ, во-вторыхъ, за общественными и сословными собраніями.

Право частныхъ лицъ представлять на усмотрѣніе верховной власти свои соображенія о примѣненіи закона опредѣлено въ учрежденіи коммиссіи прошеній. Учрежденіе различаетъ жалобы и прошенія, подаваемыя императорскому величеству чрезъ коммиссію. Между прошеніями оно различаетъ: а) прошенія какихъ-либо наградъ или милостей, и б) прошенія съ представленіемъ проектовъ [1]). Изъ постановленій, относящихся къ послѣднему роду прошеній [2]), ясно видно, что эти прошенія могутъ заключать въ себѣ и предложенія о законодательныхъ реформахъ. Ст. 60 гласитъ, что „если коммиссія признаетъ проектъ заслуживающимъ вниманія [3]), то испрашиваетъ высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ государственный совѣтъ".

Право коллективныхъ прошеній предоставляется въ Россіи сословнымъ и общественнымъ собраніямъ, притомъ не въ одинаковой степени.

Дворянскія собранія могутъ дѣлать представленія о своихъ пользахъ и нуждахъ чрезъ губернскаго предводителя начальнику губерніи, министру внутреннихъ дѣлъ, а въ случаяхъ особой важности адресовать конверты въ собственныя руки императорскаго величества [4]). Это важное право не предоставлено другимъ общественнымъ собраніямъ; они поставлены приблизительно въ то же положеніе, въ какое, по 52 ст. осн. зак., поставлены подчиненныя установленія. По городовому положенію 1870 года, городская дума, представляющая собою все городское общество, можетъ ходатайствовать, отъ имени города, о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ предъ высшимъ правительствомъ вообще, при чемъ, конечно, подъ именемъ высшаго правительства нельзя разумѣть верховной власти [5]). Подобное же право предоставлено и земскимъ установленіямъ [6]). Наконецъ, крестьянскія общества, сельскіе и волостные сходы имѣютъ право ходатайствовать предъ правительствомъ о своихъ пользахъ и нуждахъ, хотя путь этого ходатайства не опредѣленъ съ точностью [7]).

Всѣ означенныя права имѣютъ сословное и мѣстное значеніе, въ томъ смыслѣ, что ходатайство сословныхъ и общественныхъ собраній не должно касаться вопросовъ государственнаго устройства и управленія и интересовъ другихъ сословій. Этотъ принципъ подтвер-

---

итальянскую (ст. 57) и прусскую (ст. 32), которыя высказываются въ томъ же смыслѣ, какъ и австрійская конституція.

[1]) Св. Зак., т. I, учр. ком. пр., ст. 1 и 10.

[2]) Тамъ же, ст. 57—61.

[3]) Конечно, по предварительномъ соглашеніи съ подлежащими министерствами, ст. 58 и 59.

[4]) IX т. Св. Зак., ст. 112 и 113.

[5]) Город. полож., ст. 55, п. 14.

[6]) Земск. учр., ст. 2, п. 12 и ст. 68. О порядкѣ разсмотрѣнія этихъ ходатайствъ будетъ сказано въ отдѣлѣ о земскихъ установленіяхъ.

[7]) Полож. о крестьян., ст. 51, п. 8 и 9, и ст. 78, п. 4.

жденъ въ высочайшемъ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ, 1865 г., по поводу ходатайства московскаго дворянскаго собранія, ходатайства, признаннаго незаконнымъ. Въ этомъ рескриптѣ сказано: „ни одно сословіе не имѣетъ права говорить именемъ другихъ сословій. Никто не призванъ принимать на себя ходатайства предъ государемъ императоромъ объ общихъ пользахъ и нуждахъ государства“ [1]).

§ 19. Составленіе проекта. Проектъ закона существенно отличается отъ простого заявленія объ измѣненіи закона той или другой части законодательства. Составленіе проекта предполагаетъ соображеніе готовящагося измѣненія со всѣми частями дѣйствующаго кодекса и точное изъясненіе всѣхъ мотивовъ, которые привели къ этому измѣненію. Проектъ долженъ быть написанъ въ формѣ закона, т.-е. въ такомъ видѣ, чтобы его примѣненіе не представляло никакихъ затрудненій со стороны редакціи, и, затѣмъ, должно быть точно указано его мѣсто въ Сводѣ Законовъ [2]). Кромѣ того, необходимо, чтобы въ проектѣ была означена та перемѣна, какую онъ вноситъ въ дѣйствующее право.

Проектъ закона можетъ быть составленъ въ пояснѣніе или въ дополненіе извѣстной статьи свода, или въ отмѣну, когда та или другая статья отмѣняется и не замѣняется никакой другой; — въ перемѣну, когда новая статья не прямо, но косвенно ограничиваетъ силу существующей статьи закона;—въ ограниченіе, когда прямо опредѣляется, что извѣстная статья свода не будетъ больше дѣйствовать по тѣмъ или другимъ отношеніямъ; наконецъ, въ замѣну, въ томъ случаѣ, когда прежняя статья закона замѣняется совершенно новой.

Всѣ эти требованія, конечно, предполагаютъ въ составителяхъ проекта извѣстное теоретическое образованіе и нѣкоторый навыкъ въ редакціи закона. Поэтому, право составленія проекта ограничивается болѣе тѣснымъ кругомъ лицъ и учрежденій, чѣмъ право почина.

Составленіе проектовъ можетъ быть поручено или министерству, возбудившему извѣстный законодательный вопросъ, или второму отдѣленію собственной его величества канцеляріи. Въ случаяхъ особенной важности, именно когда измѣненіе въ законодательствѣ ка-

---

[1]) См. примѣч. къ 112 ст., IX т. Св. Зак. по прод. 1868 г.

[2]) Эти требованія изложены въ 227 ст. учр. сен., примѣч. 2-е. Здѣсь сказано, что „въ каждомъ новомъ уставѣ и положеніи подъ статьями его надлежитъ означать ст. Свода Законовъ, къ коимъ сей уставъ или положеніе относится и болѣе или менѣе ихъ измѣняетъ“. Ср. 199 ст. учр. министерствъ: „представленіе должно содержать въ себѣ: 1) точное указаніе на существующіе законы или учрежденія; 2) недостатокъ ихъ или важныя неудобства, опытомъ удостовѣренныя; 3) предположенія министра, или проектъ закона или учрежденія; 4) означеніе тѣхъ статей прежняго закона, которыя новымъ постановленіемъ получаютъ отмѣну или иное измѣненіе частью или въ цѣломъ“.

сается разныхъ частей управленія и потому требуетъ разносторонних соображеній, по особому высочайшему повелѣнію составляются спеціальныя коммиссіи для выработки проекта закона [1]). Примѣра изготовленія проектовъ новаго закона представителями обществъ и сословій мы не встрѣчаемъ въ нашей исторіи послѣ неудачной попытки коммиссіи для составленія новаго уложенія 1767 г. [2]).

§ 20. Обсужденіе проекта закона. Говоря объ обсужденіи проекта закона, необходимо различать два вида этого обсужденія: предварительное и окончательное. Послѣднее происходитъ въ государственномъ совѣтѣ, сущность власти котораго въ этомъ отношеніи мы разберемъ ниже. Предварительное обсужденіе предоставляется разнымъ установленіямъ. Допуская его, наше законодательство исходитъ изъ той мысли, что всякій новый проектъ долженъ быть плодомъ соглашенія какъ бы всѣхъ частей администраціи. Такое соглашеніе можетъ быть достигнуто путемъ всесторонней критики проекта всѣми вѣдомствами, имъ заинтересованными. Благодаря такому разностороннему обсужденію, государственному совѣту дается возможность съ большею полнотою взвѣсить всѣ доводы за и противъ новаго закона.

§ 21. Каждый проектъ закона, прежде поступленія его на окончательное разсмотрѣніе, подлежитъ обсужденію: а) въ совѣтѣ министра, если законодательный вопросъ возбужденъ въ министерствѣ [3]), б) во второмъ отдѣленіи собственной его величества канцеляріи. Министръ входитъ въ сношеніе со II отдѣленіемъ „въ тѣхъ случаяхъ, когда, по важности или роду предмета, онъ признаетъ то нужнымъ, въ прочихъ же случаяхъ ограничивается сообщеніемъ главноуправляющему II отдѣленіемъ, для свѣдѣнія, копіи съ вносимаго въ государственный совѣтъ представленія“ (по прод. 1868 г.); наконецъ, в) по силѣ 201 ст. учр. мин, проектъ закона, затрогивающій интересы различныхъ вѣдомствъ, долженъ подлежать предварительному разсмотрѣнію тѣхъ министерствъ, которыхъ онъ касается.

Ratio legis 201 ст. заключается въ томъ, что министерство вообще, и по законодательнымъ вопросамъ въ особенности, должно составлять одно согласное цѣлое. Согласіе разныхъ вѣдомствъ по одному и тому же проекту для самого законодательства служитъ ручательствомъ того, что законопроектъ не противорѣчитъ интересамъ

---

[1]) Таковы, напр., коммиссіи, выработавшія проектъ судебныхъ уставовъ 1864 г., городовое положеніе 1870 г., уставъ о воинской повинности 1-го января 1874 г. и др.

[2]) Въ манифестѣ, повелѣвавшемъ выслать депутатовъ въ эту коммиссію, говорится: „сихъ депутатовъ... мы созываемъ не токмо для того, чтобы отъ нихъ выслушать нужды и недостатки каждаго мѣста, но и допущены они быть имѣютъ въ коммиссію, которой дадимъ Наказъ и образъ управленія для заготовленія проекта новаго уложенія къ поднесенію намъ для конфирмаціи“.

[3]) См. 97 ст., п. 1, и 200 ст. учрежд. мин. (Значеніе совѣта министра будетъ разсмотрѣно ниже).

страны. Впрочемъ, значеніе 201 ст. ограничено въ настоящее время учрежденіемъ совѣта министровъ. Сюда должны поступать на предварительныя соображенія разныя предположенія министерствъ по всѣмъ частямъ ихъ управленія.

Слѣдовательно, тотъ или другой проектъ реформы, одобренный въ совѣтѣ министровъ, можетъ считаться одобреннымъ въ принципѣ всѣми министерствами.

Рядомъ съ этими оффиціальными средствами обсужденія наше законодательство допускаетъ, кромѣ того, возможность обсужденія проектовъ спеціалистами, общественными и сословными собраніями, въ литературѣ и т. д.

§ 22. Право окончательнаго обсужденія проекта закона должно быть разсмотрѣно по его содержанію и по его объему.

Учрежденіе, которому принадлежитъ право окончательнаго разсмотрѣнія законопроекта, должно рѣшить вопросъ, въ какой мѣрѣ представленный проектъ закона можетъ войти въ составъ дѣйствующаго законодательства? Этотъ вопросъ предполагаетъ рѣшеніе, во-1-хъ, по существу, т.-е. со стороны общихъ началъ, выражаемыхъ проектомъ, и, во-2-хъ, по формѣ, со стороны редакціи проекта.

Изъ сложности этой задачи видно, что права законодательнаго учрежденія относительно разсмотрѣнія проекта не ограничиваются правомъ принятія или непринятія его въ томъ видѣ, въ какомъ онъ представленъ учрежденіемъ, выработавшимъ его. Напротивъ, учрежденіе, которому переданъ на окончательное разсмотрѣніе возбужденный законодательнымъ порядкомъ вопросъ, въ правѣ рѣшить его не только на основаніи представленнаго проекта, но и на основаніи всѣхъ другихъ соображеній, заявленныхъ иными учрежденіями или членами самого государственнаго совѣта. Проектъ закона, послѣ окончательнаго обсужденія его, можетъ вовсе не соотвѣтствовать своей первоначальной формѣ, и наше законодательство предвидитъ возможность подобнаго результата [1]). Возможность коренной переработки проекта закона въ законодательномъ учрежденіи есть существенное право, предоставленное этому установленію.

Окончательное разсмотрѣніе проекта закона возлагается у насъ на государственный совѣтъ; это видно изъ 50 ст. осн. зак., по смыслу которой „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“. То же повторяется въ 198 ст. общ. нак. мин.: „государственный совѣтъ есть средоточіе, куда должны вступать всѣ сіи [о новыхъ законахъ] представленія. Никакое положеніе, подлежащее предварительному разсмотрѣнію и уваженію государственнаго совѣта на основаніи учрежденія его, не представляется его императорскому величеству мимо сего совѣта“ [2]). Эти постановленія подтвер-

[1]) Такъ, напр., 204 ст. общ. нак. мин. говоритъ: „когда сила закона или учрежденія, къ исполненію доставленнаго, будетъ несогласна или даже и противна первоначальнымъ предположеніямъ министра: онъ, тѣмъ не менѣе, долженъ его исполнить такъ точно, какъ бы самъ его предложилъ“.

[2]) Эти постановленія представляютъ буквальное воспроизведеніе первоначальнаго учрежденія министерствъ въ томъ видѣ, какъ оно было составлено еще граф. Сперанскимъ.

ждаются и 23 ст. учр. гос. сов., исчисляющею тѣ проекты, которые должны быть представлены на высочайшее утвержденіе не иначе, какъ чрезъ государственный совѣтъ.

Ст. 24 учр. гос. сов., повидимому, дѣлаетъ изъ этого общаго правила нѣкоторыя изъятія [1]). Изъ этой статьи видно, что съ дѣятельностью государственнаго совѣта конкуррируютъ: 1) министры, по докладамъ которыхъ разрѣшаются извѣстные проекты; 2) комитетъ министровъ, комитетъ кавказскій и сенатъ, и 3) военный совѣтъ и адмиралтействъ-совѣтъ. Въ какой же мѣрѣ эти учрежденія ограничиваютъ законодательную дѣятельность государственнаго совѣта? Изъ начальныхъ словъ 24 ст. видно, что ограниченія эти имѣютъ небольшіе размѣры. Изъ всей совокупности предметовъ, предоставленныхъ обсужденію государственнаго совѣта, эта статья дѣлаетъ исключенія, которыя не относятся къ законодательной дѣятельности или относятся къ ней въ весьма незначительной степени. Такъ, во-1-хъ, въ учрежденіи министерствъ и во всѣхъ остальныхъ частяхъ нашего законодательства нѣтъ ни одного постановленія, по которому бы министры имѣли право лично отъ себя подносить проекты законовъ на высочайшее утвержденіе. Напротивъ, 197 и слѣд. ст. учр. мин., опредѣляя отношеніе министровъ къ власти законодательной, говорятъ, что они могутъ предлагать проекты законовъ, но должны вносить ихъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Далѣе, комитетъ министровъ также не есть законодательное учрежденіе. Онъ есть высшее учрежденіе, чрезъ которое верховная власть дѣйствуетъ въ порядкѣ исполнительномъ. Въ исполнительномъ же порядкѣ могутъ издаваться только изъясненія закона и мѣры, относящіяся до его исполненія. Наконецъ, послѣдняя часть 24 ст. говоритъ о дополненіяхъ и изъясненіяхъ закона и мѣрахъ, относящихся исключительно до военнаго вѣдомства. Слѣдовательно, военный и адмиралтействъ-совѣты ограничиваются спеціальнымъ родомъ дѣлъ. Если же они возбуждаютъ какой-либо вопросъ, имѣющій общегражданскій характеръ, то этотъ вопросъ обсуждается въ государственномъ совѣтѣ. Таковъ, напримѣръ, вопросъ о воинской повинности. Такимъ образомъ, 24 ст. ограничиваетъ не законодательныя права государственнаго совѣта, т.-е. не первые два пункта 23 ст., а совокупность остальныхъ 20-ти. Сами основные законы установляютъ только одно изъятіе изъ 50 ст., въ силу которой „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ“, именно названное выше изъятіе въ пользу военнаго и адмиралтействъ-совѣта (примѣч. къ 50 ст. по прод. 1868 г.).

---

[1]) „Изъ всѣхъ сихъ предметовъ, поступающихъ на предварительное уваженіе госуд. совѣта (ст. 23), изъемлются:

1) Дѣла, кои особенно предоставлены непосредственному докладу министровъ.

2) Дѣла, кои подлежатъ соображеніямъ комитета министровъ и комитета кавказскаго, или разсмотрѣнію и разрѣшенію правительствующаго сената, или же не превышаютъ собственной власти министровъ, на основаніи учрежденій, уставовъ и законовъ.

3) Всѣ дополненія и поясненія законовъ, или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся“ и т. д. (по прод. 1868 г.).

§ 23. Изъ разсмотрѣнія точнаго смысла 24 ст. мы можемъ вывести заключеніе, что государственный совѣтъ по общегосударственнымъ вопросамъ есть единственное законодательное учрежденіе. Ни одинъ новый законъ и никакая отмѣна стараго закона во всемъ его объемѣ не могутъ быть представлены на высочайшее утвержденіе иначе, какъ чрезъ это учрежденіе.

Въ государственномъ совѣтѣ проектъ закона проходитъ двѣ стадіи. Каждый проектъ поступаетъ первоначально въ одинъ изъ департаментовъ государственнаго совѣта по принадлежности. По общему правилу, всѣ проекты, имѣющіе общее значеніе, вносятся въ департаментъ законовъ [1]). Но это правило имѣетъ исключенія. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ проекты закона представляются прямо въ общее собраніе совѣта, по разсмотрѣніи его въ особыхъ коммиссіяхъ, дѣйствующихъ на правахъ департамента.

Разсмотрѣніе проекта въ департаментѣ государственнаго совѣта имѣетъ цѣлью окончательную его выработку спеціалистами. При этомъ департаментъ пользуется значительными полномочіями. По общему принципу проектъ закона, внесенный въ государственный совѣтъ, не можетъ быть взятъ обратно безъ согласія совѣта. Основаніе этого правила должно видѣть въ томъ, что внесеніе проекта въ государственный совѣтъ доказываетъ согласіе верховной власти съ извѣстнымъ предположеніемъ въ принципѣ. Затѣмъ, при обсужденіи проекта департаментъ можетъ руководствоваться своими собственными воззрѣніями. Поэтому министръ, внесшій проектъ въ департаментъ, не обязанъ въ немъ присутствовать [2]). Но, во всякомъ случаѣ, департаментъ, по изложеніи своего мнѣнія, долженъ испросить заключенія министра. Если послѣдній согласенъ съ этимъ мнѣніемъ, то, прежде внесенія проекта въ общее собраніе, подписываетъ журналъ департамента вмѣстѣ съ остальными его членами. Въ случаѣ несогласія, онъ можетъ пріобщить къ разсмотрѣнному проекту особое мнѣніе. Департаментъ имѣетъ даже право возвратить проектъ министру для дополненій, справокъ и т. п. (ст. 51, п. 2).

Мнѣніе департамента вносится въ общее собраніе государственнаго совѣта во всей его полнотѣ и, если департаментъ признаетъ нужнымъ, съ особымъ мнѣніемъ министра (ст. 48). Общему собранію принадлежитъ право окончательнаго обсужденія проекта, право принять или не принять этотъ проектъ во всемъ его объемѣ. Задача голосованія въ общемъ собраніи заключается въ рѣшеніи вопроса, долженъ или не долженъ проектъ закона быть поднесенъ на высочайшее утвержденіе?

§ 24. Санкція закона. Подъ именемъ санкціи закона разумѣется актъ верховной власти, которымъ она сообщаетъ законопроекту обязательную силу закона. Утвержденіе проекта верховною властью наше законодательство признаетъ существеннымъ условіемъ обязательной его силы. По ст. 50 осн. зак. „законы не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ само-

[1]) Ср. 1-й п. 25 ст. учр. госуд. сов. и 28 ст.

[2]) Ср. 35 ст. учр. госуд. совѣта.

державной власти". Слѣдовательно, право санкціи содержитъ въ себѣ право принять проектъ или отвергнуть его. Въ послѣднемъ случаѣ самый законопроектъ теряетъ всякое значеніе до тѣхъ поръ, пока вопросъ, имъ разрѣшавшійся, не будетъ вновь возбужденъ и разсмотрѣнъ въ законодательномъ порядкѣ.

Такое безусловное право принимать или отвергать проекты закона въ цѣломъ ихъ составѣ есть вообще право всѣхъ монарховъ, не исключая и монарховъ конституціонныхъ государствъ [1]). Но въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ законодательныя учрежденія имѣютъ только совѣщательный характеръ, монархъ не стѣсненъ выработаннымъ проектомъ. Въ Россіи государь можетъ, во-1-хъ, согласиться съ мнѣніемъ большинства или меньшинства членовъ государственнаго совѣта, во-2-хъ, положить собственную резолюцію или видоизмѣнить отдѣльныя части проекта.

§ 25. Самая форма утвержденія законопроекта опредѣляется 108 ст. учр. гос. сов.. Для объясненія смысла ея надо обратить вниманіе на нѣкоторыя другія статьи нашихъ законовъ. По ст. 54 осн. зак., ни одинъ новый законъ не можетъ быть изданъ иначе, какъ за собственноручнымъ подписаніемъ императора. Но въ такомъ подписаніи нуждаются не одни только законы. На основаніи 94 ст. учр. гос. сов., собственноручнаго высочайшаго утвержденія требуютъ: 1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе; 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ, за нѣкоторыми исключеніями; 3) возведеніе въ дворянское достоинство, подтвержденіе въ семъ достоинствѣ, лишеніе его и лишеніе классныхъ или офицерскихъ чиновъ за преступленія; 4) новые штаты (постоянные) разныхъ управленій и вѣдомствъ; 5) мнѣнія совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ; 6) отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе. Отсюда и будетъ понятенъ смыслъ 108 ст. По силѣ ея, всѣ проекты, содержащіе въ себѣ новый законъ, уставъ и учрежденіе, излагаются въ формѣ указовъ, манифестовъ или въ иной формѣ, указанной 53 ст. осн. зак. (объ этихъ формахъ см. ниже), и утверждаются собственноручнымъ высочайшимъ подписаніемъ. Затѣмъ, по всѣмъ прочимъ дѣламъ, требующимъ собственноручнаго высочайшаго утвержденія,

---

[1]) Это право принадлежитъ и англійскому монарху, но въ Англіи оно не имѣетъ примѣненія уже съ начала XVIII стол. (1707 г.). Затѣмъ, ср. австрійскій основный законъ 1867 г.: о народномъ представительствѣ, ст. 12, объ императорской власти, ст. 10; бельгійскую конст., ст. 69; португальскую, ст. 57 — 68; датскую, ст. 24; греческую, ст. 36; итальянскую, ст. 7; нидерландскую, ст. 69—114; прусскую, ст. 45 и 52; румынскую (конст. Молдо-Валахіи), ст. 93. Исключеніе представляетъ одна Норвегія, гдѣ король пользуется не абсолютнымъ правомъ, а такъ называемымъ veto. Король можетъ отказать въ своемъ утвержденіи, но послѣдствіемъ этого является не отмѣна проекта, а новое его разсмотрѣніе въ палатѣ, и если затѣмъ большинство $^2/_3$ голосовъ вновь признаетъ проектъ, то онъ получаетъ обязательную силу и безъ утвержденія короля (см. норв. конст., ст. 78 и 79).

постановленія совѣта обнародываются въ формѣ мнѣній государственнаго совѣта (подробности см. ниже).

Такимъ образомъ, 108 ст. этого учрежденія различаетъ форму утвержденія закона отъ формы утвержденія другихъ актовъ, также нуждающихся въ собственноручномъ подписаніи государя. На практикѣ же мы видимъ, что всякое сколько-нибудь важное законоположеніе утверждается въ слѣдующихъ формахъ: а) въ формѣ указа сенату, въ которомъ излагается кратко содержаніе новаго закона и затѣмъ повелѣвается его исполнить [1]). Самый указъ подписывается именемъ императора. Къ указу прилагается новое узаконеніе, утвержденное подписью „быть по сему“ [2]). б) Особо важныя узаконенія обнародываются въ видѣ манифестовъ, за собственноручнымъ подписаніемъ государя [3]).

Санкціей проекта заканчивается движеніе его въ области законодательной. Съ момента утвержденія онъ получаетъ обязательную силу закона, т.-е. въ принципѣ дѣлается общимъ правиломъ для извѣстнаго рода дѣлъ. Но дѣйствительное приведеніе въ дѣйствіе закона нуждается въ особомъ актѣ, именно — въ обнародованіи закона.

---

[1]) Указъ заканчивается словами: „правительствующій сенатъ не оставитъ сдѣлать къ исполненію сего надлежащія распоряженія“.

[2]) Въ такой формѣ утверждены, напр., земскія учрежденія, судебные уставы и многія другія узаконенія. По первому учрежденію государственнаго совѣта, 1810 г., всѣ новые законы, уставы и учрежденія, а также дополненія къ нимъ, должны были имѣть форму манифестовъ и излагаться въ слѣдующемъ видѣ:

„Божіею Милостію МЫ и проч.“.

„Введеніе, въ коемъ кратко излагаются причины:

„Внявъ мнѣнію государственнаго совѣта, постановляемъ или учреждаемъ:

„Слѣдуютъ статьи закона и т. п.“ (П. С. З. № 24.064, § 73 и 74).

Эта форма соблюдалась на практикѣ въ теченіе нѣкотораго времени. (См. примѣры, П. С. З. № 24.217, 24.244, 24.264 и т. д.), Но легальное ея существованіе продолжалось до реформы государственнаго совѣта 15-го апрѣля 1842 года. Еще Сводъ Законовъ изд. 1832 г. признавалъ ее. Противъ этой формулы чрезвычайно сильно возсталъ Карамзинъ въ своей запискѣ *О Старой и Новой Россіи*. „Поздравляю“, говоритъ онъ, „изобрѣтателя сей новой формы или предисловія законовъ: „внявъ мнѣнію совѣта!“ Государь Россійскій внемлетъ только мудрости, гдѣ находитъ ее: въ собственномъ ли умѣ, въ книгахъ ли, въ головахъ ли лучшихъ своихъ подданныхъ; но въ самодержавіи не надобно никакого одобренія для законовъ, кромѣ подписи государя... Выраженіе: „le Conseil d'état entendu“ не имѣетъ смысла для гражданина Россійскаго; пусть французы, справедливо или несправедливо, употребляютъ оное“. Основательныя возраженія противъ этихъ разсужденій Карамзина см. у графа Корфа: *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 141 и слѣд.

[3]) Въ такой формѣ возвѣщена, напр., отмѣна крѣпостного права. Самое положеніе о крестьянахъ разослано позже манифеста.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Обнародованіе законовъ.

§ 26. Общее юридическое значеніе этого акта. Юридическое значеніе акта обнародованія закона заключается въ томъ, что съ этого момента становится обязательнымъ приведеніе закона въ дѣйствіе. Ст. 62 осн. зак. говоритъ, что „никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, когда онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ".

Необходимость этого акта доказывается, во-1-хъ, тѣмъ, что на практикѣ не всегда послѣ утвержденія закона начинается приведеніе его въ дѣйствіе. Иногда сама законодательная власть отдѣляетъ эти два момента довольно продолжительнымъ срокомъ времени [1]). Во-2-хъ, существенное условіе исполненія закона состоитъ въ его общеизвѣстности. Законодатель въ правѣ требовать исполненія закона только тогда, когда онъ можетъ предполагать, что извѣстное узаконеніе дѣйствительно получено въ данной мѣстности и извѣстно всѣмъ, до кого оно можетъ относиться. Вотъ почему каждое законодательство установляетъ срокъ, по истеченіи котораго обнародованный законъ считается юридически общеизвѣстнымъ.

Въ опредѣленіи этого срока законодательства европейскихъ государствъ расходятся. Во Франціи моментъ общеизвѣстности обнародованнаго закона опредѣляется тѣмъ, что̀ мы могли бы назвать поверстнымъ срокомъ. Именно — въ столичномъ департаментѣ законъ считается общеизвѣстнымъ на другой день послѣ его обнародованія; въ другихъ департаментахъ по истеченіи этого же срока съ прибавленіемъ одного дня на каждые десять миріаметровъ, отдѣляющихъ главный городъ департамента отъ мѣста, гдѣ произошло обнародованіе [2]). Въ Германіи общій срокъ дѣйствія закона, если въ самомъ законоположеніи не обозначено другого срока, начинается черезъ 14

---

[1]) Такъ, наприм., Сводъ Законовъ, изданный въ 1832 г., вступилъ въ дѣйствіе только съ 1835 г., улож. о наказаніяхъ 1845 г. начало примѣняться съ 1846 г., наконецъ, судебные уставы 1864 г., хотя и утверждены законодателемъ, но и до сихъ поръ не приведены въ дѣйствіе на всемъ пространствѣ имперіи и вводятся въ разныхъ мѣстностяхъ лишь постепенно.

[2]) См. Code Napoléon, Titre préliminaire, art. I. „Les lois seront exécutées dans chaque partie de l'état, du moment où la promulgation en pourra être connue.—La promulgation... sera réputée connue dans le département de la résidence du gouvernement un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres départements après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours, qu'il y aura de fois dix myriamètres entre la ville où la promulgation en aura été faite, et le chef-lieu de chaque département".

дней послѣ того, какъ законъ обнародованъ въ Берлинѣ [1]). Русское законодательство не опредѣляетъ срока, по прошествіи котораго законъ долженъ считаться извѣстнымъ. Для примѣненія закона оно требуетъ полученія его въ данной мѣстности. Въ этомъ смыслѣ и редактирована 59 ст. осн. зак., по которой „законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія [2]).

§ 27. Мѣста и лица, облеченныя правомъ обнародованія. Политико-юридическая практика всѣхъ почти государствъ выработала правило, въ силу котораго обнародованіе законовъ не предоставляется самой законодательной власти. Это правило основано на принципѣ раздѣленія властей въ государственномъ управленіи. Обнародованіе закона не есть актъ пассивный. Безмолвное примѣненіе всякаго закона, исходящаго отъ законодательной власти, даже такого, который можетъ оказаться вреднымъ и неудобнымъ къ исполненію, не признается ни въ одномъ государствѣ. Власть, обнародывающая законы, должна быть поставлена въ такое положеніе, чтобы она могла дѣлать представленія органамъ законодательства о неудобствахъ изданнаго ими закона. Но эти представленія были бы немыслимы, если бы обнародованіе закона лежало на обязанности законодательной власти. Наибольшія удобства въ этомъ отношеніи представляютъ органы власти исполнительной. На нихъ обыкновенно и возлагается обнародованіе законовъ. Исполнительная власть должна отвѣчать за благосостояніе каждой мѣстности. Вмѣстѣ, съ тѣмъ ей дается право дѣлать представленія о такихъ законахъ, примѣненіе которыхъ, по мѣстнымъ условіямъ, неудобно или вредно.

Въ Америкѣ, гдѣ наиболѣе рѣзко проведенъ принципъ раздѣленія властей, президентъ, какъ глава исполнительной власти, облеченъ правомъ обнародованія законовъ. Рядомъ съ этимъ онъ пользуется и правомъ пріостанавливать это обнародованіе, если законъ, по его мнѣнію, неконституціоненъ или представляетъ какія-либо существенныя неудобства. Послѣдствіемъ такой пріостановки является вторичное разсмотрѣніе закона въ конгрессѣ, и если затѣмъ $^2/_3$ голосовъ какъ въ палатѣ депутатовъ, такъ и въ сенатѣ выскажутся въ пользу закона, тогда онъ получаетъ силу безъ согласія президента [3]). Въ старой французской монархіи парламенты пользовались правомъ, при внесеніи новаго закона въ общій списокъ узаконеній (enregistrement), дѣлать представленія королю (remontrance) о несогласіи закона съ благомъ государства [4]).

---

[1]) Это постановленіе содержится въ констит. сѣверогерм. 1867 г. и нынѣшней имперской 1871 г., ст. 2.

[2]) Въ губерніи дѣйствіе закона начинается со дня заслушанія его въ губернскомъ правленіи, а въ уѣздѣ—со дня заслушанія въ уѣздныхъ полицейскихъ управленіяхъ, на которыхъ и возложено обнародованіе закона.

[3]) Констит., гл. 1, отд. VII, ст. 2.

[4]) Шеффнеръ, *Geschichte der Rechtsverfass. Frankreich's*, т. II, стр. 401 и слѣд.

Въ новѣйшихъ государствахъ Европы обнародованіе закона есть право президента республики или монарха, какъ главы исполнительной власти [1]). Наше законодательство точно такъ же отдѣляетъ обнародованіе законовъ отъ ихъ изданія. На основаніи 57 ст. осн. зак. обнародованіе новыхъ узаконеній поручается сенату [2]). Но права его въ этомъ отношеніи ограничиваются лишь общими узаконеніями. Что же касается до постановленій, опредѣляющихъ только распорядокъ мѣстнаго исполненія, то они прямо сообщаются подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ [3]). Общія узаконенія, вновь вышедшія, присылаются въ сенатъ въ спискахъ. Сенатъ приказываетъ печатать ихъ въ своей типографіи и затѣмъ разсылаетъ при указахъ во всѣ присутственныя мѣста, за исключеніемъ синода; послѣдній получаетъ новые законы при вѣдѣніи отъ сената и распоряжается обнародованіемъ ихъ по духовному вѣдомству уже отъ себя. Въ губерніи, со времени учрежденія о губерніяхъ, 1775 г., право обнародованія законовъ принадлежитъ губернскимъ правленіямъ [4]).

§ 28. Русское законодательство соединяетъ съ обязанностью обнародованія законовъ извѣстныя права. Первое изъ нихъ есть право дѣлать представленія о неудобствахъ закона. На сенатъ это право не распространяется. Правда, онъ можетъ представлять верховной власти о неудобствахъ прежде изданныхъ законовъ [5]), но это правило не касается законовъ, вновь издаваемыхъ верховною властью. Наше законодательство дозволяетъ дѣлать подобныя представленія губернскимъ властямъ [6]): главный начальникъ губерніи, при полученіи новаго узаконенія, можетъ созвать общее присутствіе всѣхъ палатъ для совокупнаго разсмотрѣнія новаго закона. Если новый законъ окажется неудобнымъ по мѣстнымъ обстоятельствамъ, палаты по единогласному рѣшенію могутъ представить объ этомъ сенату. Но въ случаѣ подтвержденія отъ верховной власти имѣетъ быть учинено непремѣнное и безмолвное исполненіе [7]).

---

[1]) Ср. законодательства австрійское (осн. зак. 1867 г., IV, ст. 10), бельгійское (конст., ст. 69), прусское (к., ст. 45), англійское, итальянское (к., ст. 7) и т. д.

[2]) Эта статья гласитъ: „законы общіе, содержащіе въ себѣ новое правило или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе правительствующимъ сенатомъ“. Ср. указъ 1714 г., марта 16 (П. С. З., № 2.785).

[3]) „Постановленія, не измѣняющія и не дополняющія общихъ узаконеній, но опредѣляющія только распорядокъ мѣстнаго исполненія и по предметамъ своимъ къ общему свѣдѣнію и наблюденію не слѣдующія, обращаются къ исполненію единственно тѣхъ мѣстъ и лицъ, къ коимъ они по существу своему принадлежатъ“ (57 ст. осн. зак., примѣч. 3-е).

[4]) 716 ст., II т. Св. Зак.

[5]) Ср. 74 ст. осн. зак. и учр. сен., ст. 228.

[6]) Ср. 75 ст. осн. зак.

[7]) Ст. 75 осн. зак., ср. II т. Св. Зак., учрежд. губ., ст. 285.

§ 29. Второе право, принадлежащее властямъ, обнародывающимъ законъ, можетъ быть названо правомъ хранения законовъ въ обширномъ смыслѣ Оно состоитъ вообще въ наблюденіи за дѣйствительнымъ примѣненіемъ закона по точному и буквальному его смыслу, и обнимаетъ собою слѣдующія права въ частности: во-1-хъ, право при самомъ обнародованіи закона указывать на порядокъ, способъ его примѣненія; во-2-хъ, силою изданныхъ уже законовъ разрѣшать всѣ недоразумѣнія, которыя могутъ возникнуть при примѣненіи закона; въ-3-хъ, слѣдить за дѣйствительнымъ и правильнымъ примѣненіемъ законовъ и пресѣкать всякія злоупотребленія въ этомъ отношеніи.

Это право во всемъ его объемѣ принадлежитъ сенату [1]). Въ сенатъ представляются всѣ узаконенія, какимъ бы порядкомъ они ни вышли и какая бы имъ ни дана была форма. Сюда вносятся въ спискахъ всѣ указы и распоряженія, хотя бы они были даны отъ верховной власти особенно какому-либо лицу; изъ этого правила исключаются узаконенія, подлежащія особенной тайнѣ [2]). Охраненію сената подлежатъ тѣ законы, которые обнародываются во всеобщее свѣдѣніе. Поэтому ни одно общее узаконеніе не можетъ быть приведено въ исполненіе прежде представленія его въ сенатъ [3]). Эта мысль проводится въ нашемъ законодательствѣ еще со времени Петра Великаго [4]), узаконенія котораго по этому предмету вошли въ новое учрежденіе сената, изданное въ 1802 г. [5]).

---

[1]) См. ст. 56 осн. зак.: „общее храненіе законовъ полагается въ правит. сенатѣ“. Ср. учр. сен., ст. 2, 26, 30, 229, 230; учр. мин., ст. 211, п. 1, 2, 3, 6.

[2]) Ср. 56 ст. осн. зак.

[3]) „Министры сами собою не приводятъ въ дѣйствіе никакого... закона, не предъявивъ его въ спискѣ правит. сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій“ (ст. 57 осн. зак., прим. 2-е). Ср. учр. мин., ст. 203.

[4]) Изъ указовъ Петра Великаго сюда относятся: 1719 г. мая 11 (П. С. З. № 3.372): „О чемъ какіе Е. Ц. В. именные указы въ коллегіяхъ или въ с.-петербургской губерніи и въ городовой канцеляріи состоятся, а касаются правленію или вѣденію сенатскому (кромѣ тайныхъ дѣлъ), съ тѣхъ со всѣхъ указовъ, для извѣстія въ Сенатъ сообщать копіями за руками, тогожъ числа“.

1723 г., мая 14 (№ 4.224, п. 8): „Когда отъ Е. В. которой коллегіи или канцеляріи присланы будутъ письменные, или по словеснымъ Е. В. приказамъ записаны указы, и о тѣхъ указахъ немедленно для вѣдома объявить въ сенатѣ, чтобъ за неизвѣстіемъ о такихъ указахъ не происходило въ дѣлахъ помѣшательства“.

1724 г., августа 10 (№ 4.547): Велѣно прислать въ сенатъ изъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ копіи съ указовъ, состоявшихся до учрежденія сената и подлежащихъ ко всегдашнему наблюденію.

[5]) 1802 г. сент. 8 (№ 20.405, п. 5): „Всѣ именные И. В. указы, кромѣ подлежащихъ особливой тайнѣ, должны взноситься въ сенатъ отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ, которымъ оные даны будутъ“. Въ 1814 г., декабря 24 (№ 25.758) сенатъ, по предложенію министра юстиціи, подтвердилъ всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ объ исполненіи этой обязанности.

§ 30. Форма обнародованія законовъ. Вопросъ о формѣ, въ которой обнародуются законы, касается, во-первыхъ, способа, посредствомъ котораго они доводятся до всеобщаго свѣдѣнія, и, во-вторыхъ, образа изложенія ихъ содержанія.

1) Юридическую важность имѣетъ главнымъ образомъ способъ обнародованія, потому что отъ него зависитъ степень общеизвѣстности закона, слѣдовательно, по точному смыслу 62 ст. осн. зак., и степень его обязательной силы. Способъ обнародованія законовъ долженъ соотвѣтствовать той цѣли, для которой установлено самое обнародованіе, т.-е. общеизвѣстности закона.

Въ прежнее время, при слабомъ развитіи грамотности и отсутствіи орудій печати, доведеніе закона до всеобщаго свѣдѣнія было чрезвычайно затруднительно. Въ настоящее время печать доставляетъ къ этому всѣ средства, хотя и теперь правительство нуждается въ нѣкоторыхъ дополнительныхъ мѣрахъ.

Еще во времена Ивана Грознаго указы объявлялись чрезъ прочтеніе ихъ въ церквахъ. на торгахъ, площадяхъ и въ другихъ мѣстахъ многолюдныхъ собраній. „Да велѣти прокликати по торгомъ въ Москвѣ и во всѣхъ градѣхъ русскія земли и Новгородскія и Тверскія земли, и по волостемъ, чтобъ ищеи и отвѣтчики судіямъ и приставамъ посуловъ въ судѣ не давали“, говоритъ царскій судебникъ [1]). Уложеніе царя Алексѣя Михайловича было напечатано и разослано во всѣ города для исполненія. „А закрѣпя то уложенье руками (т.-е. подписями всѣхъ присутствовавшихъ на земскомъ соборѣ, въ которомъ уложеніе было принято), указалъ государь списати въ книгу... а съ тое книги для утвержденія на Москвѣ во всѣ приказы и въ городы, напечатать многія книги, и всякія дѣла дѣлать по тому уложенію“ [2]). Но напечатаніе уложенія вовсе не доказываетъ того, чтобы всѣ прочіе указы, издаваемые правительствомъ, предавались тисненію. Они разсылались въ спискахъ присутственнымъ мѣстамъ по принадлежности. Только въ 1714 г. Петръ Великій повелѣлъ—всѣ указы, исходящіе по генеральнымъ дѣламъ, печатать для всенароднаго извѣстія. Но это правило не всегда исполнялось.

На основаніи нынѣ дѣйствующихъ законовъ сенатъ разсылаетъ всѣ узаконенія въ печатныхъ спискахъ. Ст. 57 осн. зак. постановляетъ, что „законъ предается отъ сената тисненію... и посылается присутственнымъ мѣстамъ и лицамъ при указахъ“ [3]). Въ губерніяхъ губернскія правленія сообщаютъ печатные экземпляры полицейскимъ управленіямъ [4]). Эти мѣры, конечно, достаточны для сообщенія закону извѣстности въ оффиціальныхъ сферахъ, сферахъ присутственныхъ мѣстъ и лицъ. Но для общенароднаго свѣдѣнія необходимы

---

[1]) Ст. 99-я.

[2]) См. П. С. З., т. I. Вводный указъ въ Улож.

[3]) Осн. зак., 57 ст., прим. 1.

[4]) Св. Зак., II т., ст. 716, п. 1.

другія мѣры. Само правительство распоряжается, чтобы важнѣйшіе законодательные акты и распоряженія прочитывались въ церквахъ и на площадяхъ [1]). Кромѣ того, правительственныя узаконенія печатаются во всеобщее свѣдѣніе въ оффиціальныхъ изданіяхъ, откуда они могутъ быть перепечатываемы во всѣхъ частныхъ изданіяхъ—газетахъ, журналахъ и т. д. Съ 1-го января 1863 г. повелѣно всѣ манифесты, высочайшія повелѣнія, указы сената, постановленія, имѣющія силу закона,—все то, что впослѣдствіи должно быть внесено въ полное собраніе законовъ россійской имперіи, печатать въ особо учрежденномъ изданіи—„Собраніи узаконеній и распоряженій правительства". Оно издается въ качествѣ дополненія къ сенатскимъ вѣдомостямъ.

§ 31. Обнародованіе узаконеній въ ихъ отдѣльности, по мѣрѣ того, какъ они исходятъ отъ законодательной власти, дѣлаетъ ихъ общественными только до нѣкоторой степени. При современномъ развитіи законодательной дѣятельности, лицу, даже спеціально занимающемуся правовѣдѣніемъ, трудно найтись въ массѣ отдѣльныхъ законовъ, безпрерывно слѣдующихъ одинъ за другимъ, изъ которыхъ послѣдующіе часто противорѣчатъ предыдущимъ. Лица, обязанныя примѣнять законы и, въ случаѣ неполноты или неясности ихъ, прибѣгать къ аналогическому и распространительному толкованію, будутъ затруднены массою отдѣльныхъ постановленій по одному и тому же предмету, часто исключающихъ и опровергающихъ другъ друга. При такихъ условіяхъ чрезвычайно затруднительно опредѣлить, какія законодательныя начала должно признать дѣйствующими, подлежащими примѣненію. Еще затруднительнѣе найти общую идею, духъ законодательства, на которыхъ должно быть основано толкованіе закона. Не менѣе затруднительно и положеніе общества, состоящаго изъ лицъ, незнакомыхъ спеціально съ законодательствомъ. Не-юристъ, не-практикъ, оставаясь въ полной невозможности познакомиться съ массою отдѣльныхъ узаконеній, всегда будетъ находиться въ печальной зависимости отъ дѣльцовъ по всѣмъ вопросамъ юридической практики. Строгое примѣненіе правила, по которому обнародованный законъ безусловно обязателенъ, будетъ фактически несправедливо по отношенію къ значительному большинству членовъ общества.

Всѣ эти условія дѣлаютъ необходимымъ кодификацію законовъ, составленіе законодательныхъ сборниковъ. Законодательная власть должна при этомъ преслѣдовать троякую цѣль:

а) Выдѣлить изъ всей массы законодательнаго матеріала тѣ положенія, которыя могутъ быть названы дѣйствующими, свести ихъ въ одно цѣлое и расположить въ извѣстной системѣ. До кодификаціи

[1]) Какъ, напр., манифестъ 1861 г. объ освобожденіи крестьянъ изъ крѣпостной зависимости.

юристъ, судья, администраторъ часто бываютъ затруднены вопросомъ, какое изъ массы узаконеній, часто касающихся одного и того же предмета, должно признать дѣйствующимъ закономъ. Правда, по общему правилу юридической герменевтики, въ случаѣ противорѣчія законовъ, законъ позднѣйшій отмѣняетъ законъ предыдущій, но примѣненіе этого правила не всегда удобно. Иногда законъ позднѣйшій хотя и отмѣняетъ законъ предыдущій, но не во всѣхъ его частяхъ. Отсюда возможность самыхъ произвольныхъ толкованій, которыя вредно отражаются на интересахъ государства и правахъ частныхъ лицъ.

б) Вторая цѣль кодификаціи заключается въ устраненіи противорѣчій между различными отдѣльными узаконеніями. Закону дается положительный смыслъ, которымъ и должны руководствоваться и судья, и всякій другой практикъ, примѣняющій законъ.

в) Третья цѣль — едва ли не самая важная — дать не только оффиціальнымъ учрежденіямъ, но и всему обществу возможность познакомиться съ законодательствомъ во всемъ его объемѣ и, такимъ образомъ, эмансипировать общество изъ-подъ тягостной обыкновенно зависимости отъ спеціалистовъ-практиковъ, имѣющихъ, такъ сказать, монополію знанія законовъ.

Недостатки кодификаціи, на которые указываютъ противники ея, далеко перевѣшиваются ея выгодами [1]). Вотъ почему большинство европейскихъ государствъ обратилось къ этому способу доставленія законамъ общеизвѣстности, и каждое государство считаетъ тѣмъ совершеннѣе свое право, чѣмъ совершеннѣе его кодексъ.

Россія не отстала въ этомъ отношеніи отъ общаго движенія. Цѣлямъ кодификаціи удовлетворяютъ два сборника русскихъ законовъ: сводъ законовъ Россійской Имперіи и полное собраніе законовъ Россійской Имперіи.

Сводъ законовъ есть болѣе или менѣе систематическое собраніе дѣйствующихъ узаконеній государства. Мы говоримъ „болѣе или менѣе“, потому что нельзя сказать, чтобы нашъ сводъ представлялъ дѣйствительно систематическую обработку нашего законодательства. Онъ даетъ внѣшнюю систематизацію отдѣльнымъ законоположеніямъ, изданнымъ въ разное время, а потому представляющимъ развитіе различныхъ принциповъ. Эти принципы не примирены въ системѣ свода. Достаточно указать на учрежденіе сената, развившееся подъ вліяніемъ идей Петра Великаго, и учрежденіе министерствъ, ко-

[1]) Главное возраженіе противниковъ кодификаціи состоитъ въ томъ, что она останавливаетъ будто-бы свободное развитіе обычая и науки права, въ коихъ проявляется юридическое сознаніе народа больше, чѣмъ въ болѣе или менѣе оффиціальномъ писанномъ правѣ.

торое во многихъ отношеніяхъ идетъ въ разрѣзъ съ этими идеями. Но, несмотря на эти и другіе недостатки, сводъ законовъ, изданный въ 1832 году, былъ важнымъ шагомъ впередъ сравнительно съ временемъ, слѣдовавшимъ за уложеніемъ царя Алексѣя Михайловича, когда (особенно въ XVIII и началѣ XIX ст.) законодательство наше представляло полный хаосъ.

Полное собраніе законовъ содержитъ въ себѣ историческій матеріалъ нашего законодательства, поскольку онъ служитъ для него основаніемъ и необходимъ для объясненія мотивовъ и смысла дѣйствующихъ законовъ. Полныхъ собраній два. Первое полное собраніе [1]) начинается съ уложенія царя Алексѣя Михайловича (1649 г.), какъ законодательнаго памятника, начала котораго (особенно въ уголовномъ правѣ) могутъ быть названы дѣйствующими до настоящаго времени, и продолжается до 12-го декабря 1825 г., т.-е. по день изданія перваго манифеста императора Николая I. Второе начинается съ царствованія императора Николая I и продолжается непрерывно до настоящаго времени. Каждый томъ второго полнаго собранія законовъ долженъ заключать въ себѣ всѣ законы минувшаго года.

§ 32. Кодификація законовъ была мечтою русскихъ законодателей до императора Николая I [2]). Послѣ судебниковъ великаго князя Ивана III и царя Ивана Грознаго, уложеніе было послѣднимъ систематическимъ сводомъ дѣйствовавшихъ законовъ. Въ періодъ реформъ XVIII и начала XIX ст. Россія обходилась безъ цѣльнаго сборника, хотя правительство постоянно думало о составленіи „новаго уложенія". Первоначально избранный путь, въ этомъ отношеніи, состоялъ въ томъ, чтобы, оставивъ уложеніе дѣйствующимъ сводомъ, согласить съ нимъ такъ называемыя новоуказныя статьи, именные указы и боярскіе приговоры, и составить новое уложеніе.

Первый рѣшительный шагъ по этому предмету сдѣланъ указомъ Петра Великаго 18-го февраля 1700 г., которымъ предписано снести уложеніе съ послѣдущими законами. На основаніи этого указа была составлена въ 1700 г. палата объ уложеніи, изъ бояръ, думныхъ дворянъ, стольниковъ и дьяковъ. До 1703 г. она успѣла „снести" только три главы уложенія, и была закрыта. Въ 1714 г. учреждена новая коммиссія, дѣйствовавшая по 1718 г. Она составила до десяти главъ своднаго уложенія, которое не имѣло никакихъ послѣдствій.

Въ 1718 г. Петръ рѣшился оставить прежній путь и прямо сочинить новое уложеніе на основаніи законовъ русскихъ, шведскихъ и датскихъ. Въ 1720 г. составлена для этой цѣли коммиссія изъ

[1]) Оно состоитъ изъ 45 томовъ: 40 томовъ текста и 5 т. приложеній.

[2]) Ср. *„Обозрѣніе историческихъ свѣдѣній о Сводѣ Законовъ"*, изд. II отд. Собств. Е. И. В. канц., въ 1833 г. Неволина, *Энциклопедія Законовѣдѣнія*, т. II, стр. 481 и слѣд.

русскихъ и иностранцевъ. Какъ и должно было ожидать, эта коммиссія ничего не сдѣлала и не могла сдѣлать. Номинально она просуществовала до кончины Екатерины I, но отъ работъ ея не осталось никакихъ слѣдовъ.

Въ царствованіе императора Петра II, правительство снова попыталось составить русское сводное уложеніе. Не полагаясь на силы однихъ приказныхъ людей, оно рѣшилось вызвать земскихъ депутатовъ (отъ каждой губерніи по пяти). Но эта коммиссія прекратила свое существованіе вмѣстѣ съ царствованіемъ Петра II, не приступивъ даже къ какимъ-либо работамъ. Оффиціально она называется коммиссіей 1728 г. Императрица Анна Ивановна снова возвращается къ мысли о сочиненіи уложенія, какъ на основаніи русскихъ законовъ, такъ и иностранныхъ источниковъ. Учрежденная съ этою цѣлью коммиссія (1730 г.) дѣйствовала безъ всякаго успѣха (подъ именемъ уложенной коммиссіи) до смерти императрицы (1740 г.).

Елизавета Петровна первоначально поручила сенату разобрать законы, съ цѣлью отдѣлить дѣйствующіе отъ недѣйствующихъ; сенатъ безуспѣшно занимался этимъ дѣломъ до 1754 г., когда императрица рѣшилась составить новую коммиссію. Императрица объявила въ сенатѣ свою волю „сочинить законы ясные, всѣмъ понятные и настоящему времени приличные“. Учрежденная коммиссія распадалась на общую и частныя—при коллегіяхъ. Общая коммиссія окончила бо̀льшую часть своихъ работъ (о судѣ, о дѣлахъ уголовныхъ и о правахъ состояній), часть изъ оконченнаго поднесла на высочайшее утвержденіе, котораго, однако, не послѣдовало. Частныя коммиссіи ничего не сдѣлали. Въ 1760 г. учреждена новая коммиссія, съ вызовомъ депутатовъ отъ дворянства, духовенства и купечества. Эта коммиссія сдѣлала еще меньше прежней.

Въ 1767 г. Екатерина II рѣшилась поручить составленіе новаго уложенія особой коммиссіи, составленной изъ депутатовъ: а) отъ всѣхъ сословій, б) отъ присутственныхъ мѣстъ. Всѣхъ депутатовъ было 565. Изъ нихъ должна была состоять общая коммиссія или общее собраніе. Кромѣ того, для предварительной разработки отдѣльныхъ вопросовъ были избраны самими депутатами (по пяти въ каждую) пятнадцать отдѣльныхъ коммиссій. Сверхъ того, дѣйствовало еще четыре коммиссіи: а) для наблюденія за порядкомъ дѣлопроизводства и ревизіи проектовъ, вносимыхъ въ общее собраніе (коммиссія дирекціонная), б) для извлеченія инструкціи изъ наказовъ, данныхъ депутатамъ ихъ избирателями (коммиссія наказовъ), в) для собиранія прежнихъ законовъ по разнымъ предметамъ и составленія изъ нихъ сводовъ (коммиссія сводовъ) и г) для исправленія слога во всѣхъ проектахъ (коммиссія экспедиціонная).

Коммиссія для составленія новаго уложенія (которую называютъ также земскимъ соборомъ) имѣла обширное полномочіе. Рѣчь шла о сочиненіи новаго уложенія для русской имперіи въ самомъ широкомъ смыслѣ. Коммиссія должна была руководиться, 1-е, общими теоретическими началами права и политики, выясненными философіей XVIII ст. Главнѣйшія изъ этихъ положеній были собраны въ знаменитомъ большомъ наказѣ, данномъ коммиссіи императрицею,

Здѣсь встрѣчаемся мы съ идеями Монтескьё, и др.; 2-е, нуждами мѣстнаго народонаселенія, заявленными въ наказахъ, данныхъ избирателями ихъ депутатамъ; 3-е, прежними законами по каждому предмету.—Коммиссіи была обезпечена полная свобода преній.

Къ сожалѣнію, это прекрасное предпріятіе императрицы не осуществилось вполнѣ. Коммиссія, въ полномъ составѣ, дѣйствовала почти полтора года (съ 31-го іюля 1767 г. по 18-е декабря слѣдующаго года). Общее собраніе было распущено, остались однѣ частныя коммиссіи, которыя успѣли сдѣлать очень немного.

Благодаря просвѣщенной дѣятельности Русскаго Историческаго Общества, напечатавшаго уже массу свѣдѣній, относящихся до этой коммиссіи, можно, однако, сказать, что многое изъ того, что было высказано въ отдѣльныхъ наказахъ и предположеніяхъ самой коммиссіи, вошло не только въ законодательные акты XVIII ст., но и въ нынѣ дѣйствующіе законы. Благодаря коммиссіи, законодательство наше усилилось и освѣжилось новыми элементами, почерпнутыми изъ народнаго источника.—Коммиссія упразднена въ 1774 г. Но въ слѣдующемъ году вышла первая часть знаменитаго учрежденія о губерніяхъ, содержаніе котораго въ значительной степени подготовлено послѣднимъ земскимъ соборомъ.

Послѣ этой коммиссіи были учреждены еще двѣ—одна при императорѣ Павлѣ I (1797 г.), другая при Александрѣ I (1804 г.). Составъ ихъ ни въ чемъ не напоминалъ коммиссіи 1767 г. Коммиссія 1797 г. состояла изъ четырехъ членовъ, подъ вѣдѣніемъ генералъ-прокурора. Коммиссія 1804 г. состояла изъ трехъ экспедицій, подъ начальствомъ референдаріевъ, и изъ совѣта, подъ предсѣдательствомъ министра юстиціи. Работы ихъ были вполнѣ безуспѣшны.

Наконецъ, въ 1826 г., императоръ Николай преобразовалъ коммиссію 1804 г. во второе отдѣленіе собственной его величества канцеляріи; управляющимъ вторымъ отдѣленіемъ былъ назначенъ Болгарьянскій. Но главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ ней былъ знаменитый графъ Сперанскій [1]). Государь остановился на мысли о необходимости составить на первый разъ сводное уложеніе или сводъ всѣхъ дѣйствующихъ законовъ, не приступая къ сочиненію уложенія. Это дѣло и было выполнено подъ руководствомъ Сперанскаго.

Въ концѣ 1832 г. Сводъ законовъ былъ готовъ и получилъ обязательную силу съ 1-го января 1835 года.

§ 33. Весь законодательный матеріалъ Свода Законовъ расположенъ въ слѣдующей системѣ: въ 1-мъ томѣ, части первой, помѣщены основные законы, заключающіе въ себѣ, подъ именемъ священныхъ правъ и преимуществъ верховной самодержавной власти, основные принципы русскаго государственнаго устройства и управленія. Здѣсь содержатся; а) положенія о существѣ верховной самодержавной власти (ст. 1 и 2); б) о порядкѣ наслѣдія престола (ст. 3—17); в) о совершеннолѣтіи императора, правительствѣ и опекѣ (ст. 18—30); г) о вступленіи на престолъ, о присягѣ подданства, священномъ короновании и муропомазаніи (31—36); д) о титулѣ и

---

[1]) Ср. графа Корфа, *Жизнь гр. Сперанскаго*, т. II, стр. 303 и слѣд.

гербѣ (ст. 37—39); е) о вѣрѣ (ст. 40—46); ж) о законахъ (ст. 47—79); з) о власти верховнаго управленія (ст. 80—81). Къ основнымъ же законамъ отнесено и учрежденіе объ императорской фамиліи (ст. 82—203).

Законы о высшихъ и губернскихъ учрежденіяхъ, равно какъ и уставы о службѣ гражданской, подъ не совсѣмъ правильнымъ названіемъ законовъ органическихъ или учредительныхъ, помѣщены во второй части 1-го тома и въ томахъ II и III.

Уставы о повинностяхъ военнослужебной и земской, о доходахъ и имуществахъ государственныхъ или уставы казеннаго управленія помѣщены въ IV—VIII томахъ; имъ присвоено названіе законовъ о правительственныхъ силахъ.

Законы о государственныхъ сословіяхъ или о состояніяхъ изложены въ IX т.

Законы гражданскіе и межевые въ X т.

Полицейскіе уставы, касающіеся какъ полиціи благоустройства, такъ и благочинія, помѣщены въ XI, XII, XIII и XIV тт. Уставы государственнаго благоустройства въ XI и XII, уставы благочинія въ XIII и XIV.

Законы уголовные изложены въ XV т.

Такимъ образомъ, Сводъ Законовъ состоитъ изъ восьми частей, коимъ соотвѣтствуютъ слѣдующіе томы Свода:

Части Свода	томы Свода
1) Законы основные	1 ч. I.
2) Законы органическіе	2 ч. I, II и III.
3) Законы правительственныхъ силъ .	„ IV—VIII.
4) Законы о состояніяхъ	„ IX.
5) Законы гражданскіе	„ X.
6) Уст. государствен. благоустройства.	„ XI и XII.
7) Уставъ благочинія	„ XIII и XIV.
8) Законы уголовные.	„ XV.

По мѣрѣ того, какъ дѣйствующіе законы измѣняются или законодательство дополняется новыми постановленіями, второе отдѣленіе собственной его величества канцеляріи издаетъ продолженія Свода къ каждому тому отдѣльно. Такъ, мы имѣемъ продолженія, послѣ изданія Св. Зак. 1857 г.,—63, 68, 69, 71 и 72 годовъ.

§ 34. Изданіе Свода, кромѣ другихъ цѣлей, имѣло задачею на будущее время прекратить разрозненность законодательныхъ актовъ и отличить постановленія, имѣющія значеніе закона, отъ распоряженій другого порядка. Каждый актъ, заключающій въ себѣ новый законъ, отмѣну или дополненіе стараго, вносится въ Сводъ Законовъ, въ редакціи, соотвѣтствующей опредѣленнымъ его статьямъ. Другими словами, Сводъ долженъ заключать въ себѣ всю совокупность законовъ, дѣйствующихъ въ данную минуту.

Но безпрерывное движеніе законодательства, особенно во время, богатое реформами, каково наше, препятствуетъ осуществленію этой

идеальной цѣли. Всегда можно найти извѣстное количество законодательныхъ актовъ, дѣйствующихъ независимо отъ общаго собранія законовъ или кодекса. Таковы въ настоящее время положенія о земскихъ учрежденіяхъ, о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, судебные уставы и т. д. Хотя положеніе о крестьянахъ и помѣщено въ продолженіи 1863 г. къ IX т. Св. Зак., но легко замѣтить, что оно заключаетъ въ себѣ постановленія, не относящіяся къ законамъ о состояніяхъ, какъ, напр., постановленія о выкупѣ земли, объ организаціи крестьянскаго управленія и т. д. Всѣ эти положенія, вмѣстѣ взятыя, составляютъ одно цѣлое, которое въ данную минуту еще трудно размѣстить по соотвѣтствующимъ частямъ свода. Еще бо́льшую обособленность представляютъ судебные уставы 20 ноября 1864 г. Составляя сами по себѣ одно органическое цѣлое, съ точки зрѣнія системы Свода Законовъ, они содержатъ въ себѣ постановленія, относящіяся къ различнымъ частямъ Свода. Судебные уставы, поскольку они опредѣляютъ новыя начала судоустройства, относятся къ законамъ о государственныхъ учрежденіяхъ; поскольку они опредѣляютъ новыя начала гражданскаго и уголовнаго судопроизводствъ, ихъ мѣсто въ соотвѣтствующихъ частяхъ X и XV тт. Новыя реформы сдѣлали болѣе наглядным тотъ фактъ, что законодательство наше, кромѣ свода, нуждается въ кодексѣ, въ которомъ всѣ части законодательнаго матеріала были бы сконцентрированы въ особыхъ систематическихъ уложеніяхъ. Можетъ быть, для этого нужно будетъ возвратиться къ мысли Екатерины II о сочиненіи новаго уложенія, которое должно состоять въ положительной переработкѣ и въ исправленіи матеріала, съ точки зрѣнія науки права и исторіи. До тѣхъ поръ нашъ сводъ будетъ ничѣмъ инымъ, какъ собраніемъ отдѣльныхъ актовъ, безъ примиренія ихъ началъ (часто различныхъ) и, слѣдовательно, безъ строгой системы [1]).

§ 35. Что касается формъ отдѣльныхъ законодательныхъ актовъ, то онѣ установляются нашимъ закономъ главнымъ образомъ сообразно ихъ содержанію, хотя необходимо принять въ разсчетъ и другіе признаки. Притомъ надо различать формы, установленныя для законовъ, и формы, въ коихъ изъявляется воля верховной власти въ порядкѣ управленія. „Законы“, говоритъ 53 ст. осн. зак., „издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, гра-

---

[1]) Недостатки Свода Законовъ разсмотрѣны г. Бабичевымъ, въ статьѣ „О редакціонномъ исправленіи Свода Законовъ“ (*„Чтенія общ. ист. и др. росс.*, 1865 г., кн. IV); Ренненкампфомъ, *„Очерки юрид. энциклопедіи“*, стр. 136 и слѣд. Ср. также г. Филиппова *„Судебная реформа въ Россіи“*, стр. 6 – 24.

мотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній государственнаго совѣта и докладовъ, удостоенныхъ высочайшаго утвержденія". Примѣчаніе къ этой статьѣ добавляетъ: „высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія изъявляются сверхъ сего рескриптами и приказами" [1]).

§ 36. Самое полное объясненіе терминовъ, обозначающихъ отдѣльныя формы законовъ, сдѣлано графомъ Сперанскимъ [2]). Основаніемъ для раздѣленія этихъ формъ онъ принимаетъ различное содержаніе того или другого вида законовъ. Этого основанія держатся и гг. Андреевскій и Ренненкампфъ [3]). Но одного этого основанія недостаточно. Въ иныхъ случаяхъ форма отдѣльнаго закона не зависитъ ни отъ его содержанія, ни отъ способа изданія его. Такъ, напр., воля верховной власти, выраженная въ указѣ, можетъ касаться одинаково различныхъ частей законодательства, но форма указовъ будетъ одна и та же, несмотря на различіе ихъ содержанія. Можно сказать, приблизительно, что форма законоположеній общихъ (т.-е. обнимающихъ цѣлыя части дѣйствующаго права) и издаваемыхъ обыкновеннымъ порядкомъ, зависитъ отъ ихъ содержанія; форма актовъ, касающихся отдѣльныхъ, дробныхъ частей дѣйствующаго права, или издаваемыхъ въ чрезвычайномъ порядкѣ, зависитъ прямо отъ способа ихъ изданія.

Формы законовъ, зависящія отъ ихъ различнаго содержанія, суть: уложеніе, уставъ, учрежденіе, положеніе, грамота и наказъ.

Терминъ уложеніе имѣетъ слишкомъ общее значеніе, а потому не можетъ быть примѣняемъ исключительно къ отдѣльнымъ частямъ законодательства. Уложеніе есть все законодательство или часть его, приведенныя въ систему, на основаніи предварительнаго исправленія и переработки законодательнаго матеріала. Въ этомъ смыслѣ слово

---

[1]) Примѣры: Уложеніе царя Алексѣя Михайловича, 1649 г.; инструкція или наказъ воеводамъ (1719 г., П. С. З., № 3.294); то же губернаторамъ и воеводамъ, 1728 г. (№ 5.333); то же межевщикамъ, 18 мая 1754 г. (№ 10.237); наставленіе губернаторамъ, 21 апрѣля 1764 г. (№ 12.137); межевая инструкція, 25 мая 1766 г. (№ 12.659); учрежденіе о губерніяхъ, 7 ноября 1775 г. (№ 14.392); жалованныя грамоты дворянству и городамъ, 21 апрѣля 1785 г. (№№ 16.187 и 16.188); учрежденіе объ Императорской фамиліи, 5 апрѣля 1797 г. (№ 17.906); высочайше утв. докладъ сената, 1804 г., января 17 (№ 21.127); высочайше утв. докладъ министра внутр. дѣлъ, 20 февраля 1804 г. (№ 21.162); манифестъ о преимуществахъ купечества, 1 января 1807 г. (№ 22.418); высочайше утв. мнѣніе госуд. совѣта, 13 апрѣля 1810 г. (№ 24.193); учрежденіе министерствъ, 1811 г. іюня 25 (№ 24.686); учрежденіе министерства полиціи (№ 24.687); учрежденіе министерства финансовъ (№ 24.688); высочайше утвержд. мнѣніе госуд. совѣта, 22 января 1831 г. (№ 4.281); высоч. утв. положеніе комитета министровъ (изд. въ поясненіе закона), 31 января 1831 г. (№ 4.309); уставъ рекрутскій, 28 іюня 1831 г. (№ 4.677); высоч. утв докладная записка министра императорскаго двора, 18 сентября 1831 г. (№ 4.808); уложеніе о наказаніяхъ 1845 г.

[2]) *Руководство къ познанію законовъ*, §§ 136—138.

[3]) Проф. Андреевскій, *Русское госуд. право*, стр. 182. Проф. Ренненкампфъ, *Очерки юридич. энциклоп.*, стр. 95 и слѣд.

„уложеніе“ соотвѣтствуетъ иностранному выраженію „кодексъ“ и противополагается понятію „свода“. Таково было наше уложеніе 1649 г. Въ новѣйшее время подъ именемъ уложенія издана часть уголовныхъ законовъ—уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ 1845 г.

Учрежденіе есть совокупность законовъ, опредѣляющихъ устройство и порядокъ дѣйствія извѣстныхъ отраслей государственнаго управленія. Таковы: учрежденіе сената, учрежденіе министерствъ, учрежденіе о губерніяхъ и т. д.

Подъ именемъ устава наше законодательство разумѣетъ совокупность правилъ управленія какою-либо отдѣльною частью администраціи. Напр., уставы таможенный, горный, цензурный и др. На практикѣ, впрочемъ, наше законодательство не всегда правильно употребляетъ это выраженіе. То, что у насъ извѣстно подъ именемъ уставовъ, нерѣдко заключаетъ въ себѣ и уставъ и учрежденіе. Причина этого заключается въ томъ, что законодательство, касаясь всякаго, сколько-нибудь спеціальнаго дѣла или части управленія, излагаетъ вмѣстѣ и порядокъ управленія и учрежденіе тѣхъ мѣстъ и лицъ, которымъ оно ввѣрено. Вслѣдствіе этого, государствовѣдъ обыкновенно долженъ искать законовъ „о государственныхъ учрежденіяхъ“ не только въ тѣхъ частяхъ свода, которыя носятъ это заглавіе, но и въ другихъ, гдѣ содержатся „уставы“. Это, впрочемъ, обыкновенный недостатокъ всѣхъ законодательствъ, который врядъ ли можетъ быть устраненъ, потому что изданіе законовъ сообразуется съ практическими удобствами, а не съ теоретическими требованіями науки. Кодексъ не можетъ быть изданъ въ формѣ учебника. Притомъ, необходимо замѣтить, что въ „уставахъ“ часто содержатся исключительные законы, изъемлющіе учрежденія, до которыхъ они касаются, отъ дѣйствія общихъ законовъ; таковъ уставъ императорскихъ университетовъ. Подобные законы должны составлять одно цѣлое, быть вмѣстѣ и уставомъ и учрежденіемъ.

Наказъ, по опредѣленію гр. Сперанскаго, есть какъ-бы тотъ же уставъ, но въ меньшемъ объемѣ. „Когда“, говоритъ онъ, „уставъ, не объемля всѣхъ случаевъ даннаго управленія, ограничивается отдѣльно одною какою-либо частью дѣлъ, тогда онъ носитъ имя *наказа*, такъ что уставъ есть не что иное, какъ болѣе или менѣе полное собраніе наказовъ, а наказъ есть отдѣльная часть устава“. Съ этимъ опредѣленіемъ нельзя согласиться ни съ теоретической, ни особенно съ практической точки зрѣнія. Наказъ не можетъ быть признанъ частью устава, уставомъ въ маломъ видѣ, потому что онъ имѣетъ самостоятельное содержаніе. Наказъ опредѣляетъ не порядокъ управленія извѣстною частью, какъ уставъ, а порядокъ дѣятельности извѣстныхъ органовъ управленія, при чемъ онъ относится обыкновенно къ дѣятельности единоличныхъ властей. Сфера же дѣятельности этихъ послѣднихъ можетъ обнимать различныя части управленія. Таковъ общій наказъ генералъ-губернаторамъ (1853 г.) и губернаторамъ. Одно дѣло опредѣлить порядокъ управленія горнаго, таможеннаго, акцизною частью, администрацію народнаго образованія и т. п., и другое — опредѣлить значеніе и порядокъ дѣйствій министерской должности вообще, которые и опредѣляются въ

общемъ наказѣ министерствамъ, составляющемъ часть учрежденія министерствъ.

Названіе положенія довольно неопредѣленно въ нашемъ законодательствѣ. Подъ именемъ положенія вообще должно разумѣть совокупность однородныхъ законовъ, относящихся къ учрежденію и способамъ дѣятельности не правительственныхъ установленій, а къ учрежденіямъ сословнымъ и общественнымъ и даже къ правамъ состояній. Полный образчикъ положенія, обнимающаго права состоянія, организацію общественнаго управленія сословія и способы его дѣятельности, представляетъ положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости (1861 г.). Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ (1864 г.) и городовое положеніе (1870 г.) содержатъ въ себѣ законы, опредѣляющіе учрежденіе и порядокъ дѣятельности установленій земскаго и городского общественнаго управленія.

Къ положеніямъ примыкаютъ, до извѣстной степени, грамоты: положеніе иногда содержитъ въ себѣ опредѣленіе правъ состоянія, напр., положеніе о крестьянахъ; грамоты же почти исключительно касаются опредѣленія правъ состоянія, хотя могутъ содержать и другія опредѣленія. Разница между положеніемъ и грамотою, главнымъ образомъ, заключается въ томъ, что подъ грамотою разумѣется всегда актъ, установляющій привилегіи. Таковы „дворянская жалованная грамота“ и „городовое положеніе“ 1785 г. Хотя этому послѣднему оффиціально и присвоено названіе „положенія“ и даже подъ этимъ названіемъ оно вошло въ Сводъ Законовъ, тѣмъ не менѣе юридическая практика и разговорный языкъ усвоили ему названіе жалованной грамоты городамъ. Это названіе болѣе правильно, потому что съ опредѣленіемъ права самоуправленія городовъ, они поставлены въ исключительное, привилегированное положеніе.

Вся совокупность указанныхъ формъ обнимаетъ отдѣльныя части законодательства Прочія формы не опредѣляются содержаніемъ законовъ; онѣ могутъ совмѣщать самое разнообразное содержаніе, а потому, для установленія между ними различія, необходимо опредѣлить способы ихъ изданія. Эти формы извѣстны подъ именемъ манифестовъ, докладовъ и мнѣній государственнаго совѣта.

Подъ именемъ доклада и мнѣнія государственнаго совѣта всегда разумѣется законъ, разсмотрѣнный предварительно въ совѣщательныхъ мѣстахъ и учрежденіяхъ и получившій высочайшее утвержденіе; доклады и мнѣнія государственнаго совѣта могутъ имѣть самое различное содержаніе. Но, по установившейся практикѣ, можно замѣтить, что они содержатъ въ себѣ, большею частью, развитіе подробностей законодательства или же изъясненіе точнаго смысла закона, пополненіе отдѣльныхъ статей, ихъ замѣны и отмѣны.

Что касается указовъ, то они, подобно мнѣніямъ государственнаго совѣта, касаются различныхъ частей законодательства, но съ тою разницею, что идутъ прямо отъ верховной власти и употребляются въ весьма различныхъ случаяхъ. Напримѣръ, указы употребляются иногда, какъ особенныя формы, предписывающія приведеніе въ дѣйствіе уставовъ, положеній, учрежденій и т. д. Но указы могутъ содержать и отдѣльныя законоположенія, исходящія непо-

средственно отъ лица императора, независимо отъ обыкновенной формы изданія законовъ.

Подъ этотъ же разрядъ подходятъ манифесты. Подъ именемъ манифеста разумѣется объявленіе высочайшей воли по какому-нибудь чрезвычайному происшествію или изданію важнаго законоположенія; напр., манифестомъ возвѣщаются объявленіе войны, заключеніе мира; въ такой же формѣ доведены до всеобщаго свѣдѣнія отмѣна крѣпостного права, установленіе всеобщей воинской повинности.

Рескрипты даются императоромъ на имя отдѣльныхъ лицъ — министровъ, членовъ государственнаго совѣта и т. д. Они могутъ заключать въ себѣ самое различное содержаніе — изъявленіе высочайшей благодарности за службу и т. п., но также разъясненіе существующихъ законовъ и установленіе новыхъ правилъ. Такое значеніе имѣетъ, напримѣръ, рескриптъ на имя министра внутреннихъ дѣлъ (1865 г.), которымъ изъяснялась граница права ходатайствовать о пользахъ и нуждахъ, предоставленнаго сословнымъ и общественнымъ собраніямъ.

Наконецъ, высочайшіе приказы заключаютъ въ себѣ постановленія, касающіяся главнымъ образомъ распорядка службы, пожалованія въ чины, различныхъ служебныхъ дѣйствій и т. д.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О силѣ закона.

§ 37. Каждый законъ, изданный и обнародованный въ установленномъ порядкѣ, получаетъ значеніе общеобязательнаго правила, которое должно служить основаніемъ всѣхъ правительственныхъ дѣйствій и распоряженій. Сила закона продолжается до отмѣны его въ установленномъ порядкѣ: „законъ“, говоритъ 72 ст. осн. зак., „сохраняетъ свое дѣйствіе, доколѣ не будетъ отмѣненъ силою новаго закона“. Но каждый законъ можетъ быть отмѣненъ только равнымъ ему закономъ. По смыслу 73 ст. осн. зак., законъ общій и всенародно объявленный отмѣняется не иначе, какъ таковымъ же общимъ закономъ; указъ за собственноручнымъ высочайшимъ подписаніемъ можетъ быть отмѣненъ только такимъ же указомъ. До отмѣны установленнымъ порядкомъ, законъ долженъ служить единственнымъ руководящимъ началомъ всей дѣятельности правительства.

Примѣненіе этого принципа къ управленію порождаетъ рядъ сложныхъ вопросовъ объ отношеніи другихъ распоряженій, исходящихъ отъ государственныхъ властей, къ закону, изданному и обнародованному въ порядкѣ, который разсмотрѣнъ выше.

Обязательная сила закона должна быть разсматриваема, во-первыхъ, по отношенію къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ верховной власти, но не имѣющимъ формы закона; во-вторыхъ, относительно постановленій, исходящихъ отъ подчиненныхъ правительственныхъ властей. Сюда относятся: а) административныя распоряженія въ тѣсномъ смыслѣ, б) постановленія, исходящія отъ мѣстъ судебныхъ и в) судебно-административныя распоряженія, т.-е. наказы судебныхъ мѣстъ, опредѣляющіе порядокъ дѣлопроизводства въ каждомъ судебномъ округѣ. Въ-третьихъ, по отношенію къ распоряженіямъ, издаваемымъ общественными установленіями, каковы, напр., земскія собранія, городскія думы и т. п.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Отношеніе закона къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ верховной власти.

§ 38. Прежде всего необходимо рѣшить вопросъ,—признаетъ ли наше законодательство различіе между законами и распоряженіями, исходящими отъ верховной власти?

Г. Ренненкампфъ отвергаетъ это различіе. Онъ говоритъ, что, по силѣ нашего законодательства, „всѣ повелѣнія государя суть законы, какъ бы ни было различно ихъ содержаніе и внутренняя природа“ [1]).

Это мнѣніе не можетъ быть принято во всемъ его объемѣ. Дѣйствительно, всѣ предписанія императора, утвержденныя его подписью, имѣютъ силу закона. Но, тѣмъ не менѣе, въ нашемъ законодательствѣ существуетъ раздѣлъ предписаній, исходящихъ отъ верховной власти, за которыми не признается обязательной силы, равной силѣ закона. Нѣкоторыя распоряженія верховной власти самимъ закономъ относятся къ разряду административныхъ правилъ. Наша практика усвоила имъ названіе высочайшихъ повелѣній. Въ противоположность законамъ, для которыхъ необходима письменная форма, они могутъ быть словесными высочайшими повелѣніями [2]).

Второе внѣшнее различіе высочайшихъ повелѣній отъ законовъ заключается въ томъ, что словесныя повелѣнія императора могутъ быть объявлены лицами, уполномоченными на то верховною

---

[1]) См. „*Очерки юридич. энциклоп.*“, стр. 98.

[2]) 55 ст. осн. зак. Она слѣдуетъ непосредственно за статьей, которая требуетъ, чтобы всякій законъ былъ подписанъ именемъ императора (54 ст. осн. зак.). 54 и 55 ст. поставлены рядомъ именно для проведенія рѣзкаго различія между закономъ и повелѣніемъ, выходящимъ въ словесной формѣ.

властью [1]), тогда какъ всякій законъ обнародуется сенатомъ. Словесныя повелѣнія государя поступаютъ въ спискахъ въ сенатъ только на храненіе.

§ 39. Внѣшнимъ признакамъ, отличающимъ высочайшія повелѣнія отъ закона, соотвѣтствуетъ различіе между тѣмъ и другимъ и по самому содержанію.

Содержаніе словесныхъ повелѣній, исходящихъ отъ Государя, опредѣляется 55 и 66 ст. осн. зак. Первая опредѣляетъ компетенцію высочайшихъ повелѣній положительно, вторая—отрицательно.

По силѣ 55 ст. въ словесныхъ высочайшихъ повелѣніяхъ могутъ быть излагаемы „дополненіе и изъясненія закона, коими установляется токмо образъ его исполненія, или же опредѣляется истинный его разумъ".

Эта статья даетъ довольно обширный объемъ содержанію высочайшихъ повелѣній, такъ какъ, по мнѣнію весьма многихъ юристовъ, аутентическое толкованіе законовъ (толкованіе, исходящее отъ самой верховной власти) есть какъ бы новый законъ. Но наше законодательство разсматриваетъ толкованіе законовъ какъ дѣятельность подчиненную [2]). Вотъ почему 55 ст. и говоритъ, что поясненія закона могутъ быть излагаемы въ словесныхъ высочайшихъ повелѣніяхъ.

66 ст. пополняетъ опредѣленіе 55 ст. Она говоритъ о томъ, чего не могутъ касаться высочайшія повелѣнія. На основаніи ея, словесныя высочайшія повелѣнія не могутъ касаться законовъ, изданныхъ за собственноручнымъ подписомъ государя и обнародованныхъ въ законномъ порядкѣ, установленія новыхъ налоговъ, сложенія недоимокъ, отпуска денежныхъ суммъ свыше опредѣленнаго размѣра, лишенія жизни, чести и имущества и возведенія кого-либо въ дворянское достоинство [3]).

---

[1]) Примѣч. къ 55 ст.

[2]) Это выражено, между прочимъ, въ примѣч. къ 51 ст., гдѣ сказано, что мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона и указывающія порядокъ приведенія его въ дѣйствіе, не составляютъ сами по себѣ новаго закона. Изъ этого же опредѣленія исходитъ и 55 ст. Она основывается на указѣ императора Александра I, изданномъ въ 1814 г. По случаю отъѣзда въ заграничный походъ, императоръ далъ государственному совѣту право приводить въ дѣйствіе рѣшенія свои по дѣламъ, не особенно важнымъ, не представляя ихъ на высочайшую конфирмацію. Исключеніе сдѣлано только относительно постановленій новыхъ законовъ, но сказано, что, по могущимъ встрѣтиться обстоятельствамъ, государственному совѣту дозволяется пополнять и пояснять существующія постановленія безъ подписи государя, т.-е. было признано, что для пояснительныхъ законовъ подпись императора не безусловно необходима.

[3]) Ср. 72 и 73 ст. осн. зак., 23 и 94 ст. учр. госуд. сов. и 575 ст. X т., ч. 1. Изъ указовъ, на которыхъ первоначально основывался Сводъ Законовъ, въ данномъ случаѣ особенно замѣчательны: 1) им. указъ, данный въ 1762 г. сенату имп. Екатериной II (П. С. З., № 11.592). Этимъ указомъ предписывалось, по „словеснымъ указамъ... непремѣнное исполненіе чинить по всякимъ матеріямъ, кромѣ лишенія живота, чести и имѣнія и всякаго наказанія (выраженіе не повторенное въ основ-

§ 40. Но эти постановленія не имѣли бы никакого практическаго значенія, если бы законъ не установилъ мѣръ относительно охраненія существующихъ законовъ, изданныхъ за подписью императора. Въ случаѣ коллизіи высочайшихъ словесныхъ повелѣній съ разъ изданными законами, первыя не приводятся въ исполненіе.

По силѣ 77 ст. осн. зак., каждое начальство, получивъ отъ министра предписаніе, заключающее въ себѣ объявленіе высочайшаго повелѣнія, отмѣняющаго законъ или учрежденіе, изданное за собственноручнымъ подписаніемъ императора, обязано, не приводя его въ исполненіе, представить объ этомъ министру; если же министръ оставитъ свое предписаніе въ прежней силѣ, то начальство обязано представить объ этомъ въ сенатъ на окончательное разсмотрѣніе.

Слѣдовательно, 77 ст. налагаетъ на каждое должностное лицо обязанность не приводить въ исполненіе высочайшаго повелѣнія, отмѣняющаго законъ, съ представленіемъ объ этомъ, въ случаѣ подтвержденія высочайшаго повелѣнія со стороны лица, объявившаго его, въ 1-й департаментъ сената. Смыслъ 77 ст. ясенъ. Но по редакціи своей она требуетъ нѣкоторыхъ разъясненій.

При этомъ должно имѣть въ виду, что наше законодательство есть сводъ, т.-е. соединеніе въ одно цѣлое разныхъ предыдущихъ узаконеній съ сохраненіемъ ихъ подлинныхъ выраженій. Даже основные законы, которые должны выражать лишь общіе принципы нашего права, не избѣгли неудобствъ своднаго составленія отдѣльныхъ статей. Поэтому нерѣдко логическій смыслъ основныхъ законовъ гораздо шире буквальнаго ихъ смысла, вслѣдствіе чего они нуждаются въ распространительномъ толкованіи. То же самое должно сказать и относительно текста 77 ст.

Разсматриваемая статья заимствована изъ учрежденія министерствъ 1811 г. (§ 259), т.-е. изъ спеціальнаго узаконенія. Она говоритъ, во-1-хъ, объ обязанности начальства не приводить въ исполненіе высочайшихъ повелѣній, отмѣняющихъ законъ. Эти слова требуютъ распространительнаго толкованія. Нельзя допустить, чтобы здѣсь разумѣлись только тѣ высочайшія повелѣнія, которыми отмѣняется законъ въ цѣломъ его составѣ. Отмѣна закона можетъ произойти не только путемъ поставленія новаго закона вмѣсто прежняго, но и чрезъ какое-либо существенное дополненіе его. Такимъ образомъ, подъ словами „повелѣнія, отмѣняющія законъ", должно разумѣть всякое распоряженіе верховной власти, которымъ ослабляется сила изданнаго закона. Во-2-хъ, 77 ст. говоритъ о словесныхъ высочайшихъ повелѣніяхъ, объявляемыхъ министромъ. Но эти повелѣнія могутъ объявляться, кромѣ министровъ, еще другими

ныхъ законахъ) и раздачи денежныхъ знатныхъ суммъ, свыше 10.000 рублей, также и награжденія деревнями и чинами свыше подполковника и ниже, въ отмѣну собственно ея импер. величества рукою подписанныхъ конфирмацій и указовъ". 2) именной указъ 1806 г. (П. С. З., № 22.134), данный сенату по гражданскому дѣлу князя Голицына. Любопытный примѣръ законодательной интерпретаціи въ примѣненіи къ частному дѣлу. Кромѣ того, указъ этотъ заключаетъ въ себѣ подтвержденіе указа 1762 г.

лицами, уполномоченными на то государемъ [1]). Слѣдовательно, 77 ст. примѣняется и къ этимъ послѣднимъ. Это соображеніе подтверждается и 66 ст. осн. зак., гдѣ прямо говорится, что никакой законъ, за собственноручнымъ высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ, объявляемымъ словесно. Изъ этого общаго правила 66 ст. не дѣлаетъ никакихъ исключеній.

Распространительное толкованіе 77 ст. имѣетъ особенно важное значеніе въ примѣненіи къ мнѣніямъ государственнаго совѣта, приводимымъ въ исполненіе безъ письменнаго высочайшаго утвержденія.

По ст. 94 учр. госуд. сов. высочайшаго подписанія требуютъ только нѣкоторыя дѣла. По всѣмъ остальнымъ мнѣнія государственнаго совѣта, на основаніи 95 ст. того же учрежденія, могутъ приводиться въ исполненіе по докладѣ императорскому величеству. Слѣдовательно, мнѣнія государственнаго совѣта, утверждаемыя словесно, имѣютъ юридическую силу высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ предсѣдателемъ совѣта [2]), а потому подходятъ подъ условія, выраженныя 55, 66 и 77 ст. осн. зак. Относить ихъ къ разряду законовъ нѣтъ никакого основанія [3]). Мы остановились спеціально на мнѣніяхъ государственнаго совѣта потому, что они представляютъ наиболѣе важную форму словесныхъ высочайшихъ повелѣній, относительно которыхъ можетъ возникнуть какое-либо недоразумѣніе.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Отношеніе закона къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ подчиненныхъ правительственныхъ властей.

§ 41. Подъ именемъ распоряженій, исходящихъ отъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ, мы разумѣемъ здѣсь общія административныя правила, издаваемыя администраціей въ разъясненіе и развитіе дѣйствующаго законодательства.

Компетенція административныхъ распоряженій въ этомъ смыслѣ опредѣляется 51-ою ст. осн. зак.

„Никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ

---

[1]) См. примѣч. 1-е къ 55 ст. осн. зак.: „къ объявленію высочайшихъ указовъ уполномочиваются: предсѣдатели общаго собранія и департаментовъ государств. совѣта, государственный канцлеръ иностр. дѣлъ, канцлеръ орденовъ, вице-канцлеръ, министры и главноуправляющіе разными частями государственнаго управленія, начальники штабовъ его императорскаго величества, сенаторы, члены и оберъ-прокуроръ святѣйшаго синода, государственный секретарь, статсъ-секретари, дежурные генералъ-адъютанты, командующій императорскою главною квартирою во время путешествія Государя Императора (по прод. 1871 г.) и, сверхъ сего, всѣ лица, кои особо будутъ на то уполномочены императорскимъ величествомъ".

[2]) Ср. 113 ст. учр. гос. сов.

[3]) Въ 53 ст. осн. зак., гдѣ, въ числѣ формъ обнародованія закона, упоминается общимъ образомъ и о мнѣніяхъ государственнаго совѣта, очевидно, разумѣются мнѣ-

имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти". Примѣчаніе. „Мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго, и не отмѣняющія никакихъ законовъ предыдущихъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоумѣній или затрудненій въ образѣ исполненія, также общія подтвержденія существующихъ постановленій, не составляютъ сами по себѣ новаго закона".

Такимъ образомъ, 51 ст. опредѣляетъ компетенцію административныхъ распоряженій путемъ отрицательнымъ. По смыслу ея, всякое постановленіе, не противорѣчащее существующему закону и не составляющее само по себѣ новаго, можетъ быть издано подчиненнымъ административнымъ мѣстомъ. Къ такимъ постановленіямъ относятся распоряженія, которыми объясняется образъ исполненія извѣстныхъ учрежденій, разрѣшаются недоумѣнія при примѣненіи закона и подтверждается сила существующихъ законовъ [1]). Слѣдовательно, законодательство исходитъ изъ того предположенія, что административныя распоряженія не могутъ имѣть самостоятельнаго содержанія, что они могутъ заключать въ себѣ только примѣненіе закона въ порядкѣ исполненія.

Въ принципѣ, нашъ законъ, дѣйствительно, держится этой точки зрѣнія. Вся законодательная и высшая исполнительная власть, по силѣ нашихъ законовъ, сосредоточивается въ рукахъ верховной

нія, утвержденныя подписью императора; во-1-хъ, потому, что въ госуд. совѣтъ поступаютъ дѣла не только въ законодательномъ, но и въ исполнительномъ порядкѣ (23 ст. учр. государствен. сов.), а, слѣдов., не всѣ мнѣнія совѣта могутъ быть даже поставлены въ условія, требуемыя отъ новаго закона; во-2-хъ, 54 ст. осн. зак. требуетъ государевой подписи для всѣхъ законовъ, въ какой-бы формѣ они ни издавались. Этого же требуютъ 94, 108 и 112 ст. учр. госуд. сов. Поэтому, мнѣнія этого учрежденія, излагаемыя въ видѣ высоч. повелѣній, объявленныхъ предсѣдателю, по силѣ своего дѣйствія, не могутъ быть уравнены съ законами.

[1]) Примѣчаніе къ 51 ст. основано на двухъ узаконеніяхъ: а) на учрежденіи министерствъ 1811 г., §§ 234 и 282. Въ § 234 говорится, что дѣла исполнительныя общія представляются на разрѣшеніе правительствующаго сената, когда въ образѣ исполненія встрѣтится недоразумѣніе или затрудненіе, коего разрѣшеніе, не предполагая изданія новаго закона или отмѣны прежняго, зависитъ не отъ одного министерства, но отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ.— Этотъ § соотвѣтствуетъ первымъ пунктамъ 211 ст. учр. мин. — § 282, говоря объ отвѣтственности министровъ за превышеніе власти, постановляетъ, что мѣры, пріемлемыя министромъ къ исполненію закона или учрежденія существующаго и не отмѣняющія никакихъ законовъ предыдущихъ, не составляютъ сами собою закона новаго и не превышаютъ власти, данной министру. Этотъ § соотвѣтствуетъ 254 ст. учрежд. мин.—б) На высочайше утвержденномъ мнѣніи государственнаго совѣта, 1834 г., которымъ былъ установленъ порядокъ приложенія и употребленія Свода законовъ россійской имперіи въ производствѣ дѣлъ. Пунктъ 9-й этого мнѣнія говоритъ, что предписанія, исходящія отъ высшаго начальства къ лицамъ, ему подчиненнымъ, въ руководство при исполненіи, въ разрѣшеніе или въ предупрежденіе сомнѣній, въ охраненіе смысла закона отъ неправильнаго толкованія и разнообразныхъ понятій, сохраняютъ свою силу, оставаясь въ тѣхъ же предѣлахъ, какіе закономъ для нихъ доселѣ были постановлены.

власти [1]). Въ такомъ же духѣ редактированы и отдѣльныя постановленія, касающіяся сената и министерствъ. Сенату ввѣряется высшій надзоръ за всѣми учрежденіями имперіи въ порядкѣ управленія и исполненія (ст. 2 учр. сен.). По 26 ст. того же учрежденія, 1-му департаменту сената, обнародывающему законы, предоставлено право указывать порядокъ исполненія законовъ и разрѣшать силою ихъ всѣ недоразумѣнія и затрудненія, возникающія при ихъ примѣненіи. 30 ст. учр. сената даетъ ему право пресѣкать силою и на основаніи закона всѣ извѣстныя ему злоупотребленія при примѣненіи закона. Сюда же относится 229 ст. этого учрежденія. Далѣе, 211 ст. учр. мин. предписываетъ министрамъ вносить на разрѣшеніе сената представленія о предметахъ, требующихъ общаго предписанія, въ тѣхъ случаяхъ, когда эти вопросы могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ (въ особенности сюда относятся 1, 2, 3 и 6 пп. 211 ст.). Затѣмъ, сами министерства разсматриваются исключительно, какъ исполнители закона. Именно—190 ст. учр. мин. гласитъ, что министерства учреждены на тотъ конецъ, чтобы доставить законамъ скорое и точное исполненіе. На этомъ основаніи 194 ст. этого учрежденія даетъ министрамъ право силою закона разрѣшать, по представленію подчиненныхъ мѣстъ, различныя недоразумѣнія и затрудненія, возникающія при примѣненіи закона, и принимать всѣ мѣры, необходимыя для его исполненія (пп. 3 и 4 ст. 194).

§ 42. Но эта идея административнаго распоряженія по русскому праву, въ особенности въ послѣднее время, не имѣетъ практическаго значенія. Право административныхъ распоряженій развилось гораздо дальше тѣхъ предѣловъ, которые указаны въ нашемъ законодательствѣ. Въ послѣднее время, преимущественно въ нынѣшнее царствованіе, весьма многочисленны примѣры того, что, при изданіи отдѣльныхъ законоположеній, администраціи или подлежащему органу административной власти дается право издавать распоряженія въ развитіе изданнаго постановленія, слѣдовательно, восполнять законъ своими распоряженіями, издавать различныя дополнительныя правила. Въ настоящее время нѣкоторыя части администраціи, въ видѣ опыта, управляются на основаніи циркуляровъ и распоряженій министерствъ [2]). Такимъ образомъ, фактически наше законодательство

---

[1]) Ср. 49 и 80 ст. осн. зак.

[2]) Такъ, вся почтовая часть управляется путемъ правилъ, утверждаемыхъ министромъ внутр. дѣлъ. Положеніе о петербургскомъ градоначальствѣ въ подробностяхъ развивается этимъ же путемъ. Циркуляры министра финансовъ точно такъ же представляютъ матеріалъ, имѣющій законодательное значеніе. Ими установляется порядокъ примѣненія весьма многихъ статей устава акцизнаго. Съ изданіемъ полож. о пошлинахъ за право торг. и пром. министру финансовъ предоставлено право установлять образъ исполненія извѣстныхъ требованій закона. Такъ, напр., 19 ст. названнаго положенія гласитъ, что порядокъ выдачи свидѣтельствъ на право торговли установляется министерствомъ финансовъ. Ему же дано право распредѣлять имперію на разряды, согласно съ коими взимается та или др. сумма за торговыя и промышленныя свидѣтельства. Въ вѣдомствѣ министерства народнаго просвѣще-

пришло къ тѣмъ же результатамъ относительно власти исполнительной и ея распоряженій, къ какимъ въ другихъ европейскихъ государствахъ пришли уже давно.

Этимъ объясняется интересъ, возбуждаемый вопросомъ о мѣрахъ по русскому законодательству для поддержанія согласія между закономъ и распоряженіями, о тѣхъ средствахъ, которыми обезпечиваетъ наше право обязательную силу закона въ случаѣ противорѣчія ему административнаго правила.

Чтобы понять важность этого вопроса, надо указать на различіе въ его постановкѣ въ прежнее время сравнительно съ настоящимъ.

Въ прежнее время административное распоряженіе, въ принципѣ, не могло имѣть самостоятельнаго содержанія. Оно должно было заключать въ себѣ примѣненіе закона къ отдѣльнымъ случаямъ. Переступленіе за эти границы являлось актомъ злоупотребленія власти и влекло за собой отвѣтственность по уголовнымъ законамъ [1]). Слѣдовательно, съ точки зрѣнія прежней постановки вопроса, важнѣйшими мѣрами къ поддержанію согласія закона съ административными распоряженіями служили болѣе или менѣе строгія правила объ отвѣтственности административныхъ мѣстъ. Но въ настоящее время за административнымъ распоряженіемъ признается самостоятельное содержаніе. Оно можетъ быть издано въ развитіе существующаго права; имъ восполняется дѣйствующій законъ. При такихъ условіяхъ вопросъ объ отвѣтственности отступаетъ на задній планъ, не теряя, однако, своей важности для тѣхъ случаевъ, когда рѣчь идетъ о злоупотребленіи власти. Относительно административныхъ распоряженій въ современномъ смыслѣ является важной совокупность мѣръ, при помощи которыхъ можетъ быть уничтожена обязательная сила незаконныхъ распоряженій. Въ настоящее время интересы законности требуютъ не столько наказанія лицъ, издавшихъ то или другое неправильное распоряженіе, сколько отмѣны этого распоряженія.

§ 43. Вся совокупность средствъ отмѣны незаконныхъ административныхъ правилъ зависитъ отъ одного начала, признаваемаго во всякомъ сколько-нибудь развитомъ законодательствѣ, — *начала закономѣрнаго повиновенія*. Закономѣрное повиновеніе противополагается повиновенію пассивному, когда каждое распоряженіе, каково бы ни было его содержаніе и форма, безусловно обязательно для лицъ, его исполняющихъ. Пассивное повиновеніе уничтожаетъ всякое различіе между обязательной силой распоряженія. Для того, чтобы это различіе существовало, необходимо признать *обязанность повиноваться* распоряженію только *въ предѣлахъ закона*.

Вопросъ о степени признанія закономѣрнаго повиновенія въ нашемъ законодательствѣ долженъ быть разсмотрѣнъ: а) по отношенію

нія также многія стороны администраціи дѣйствуютъ на основ. циркуляровъ и распоряженій и т. д.

[1]) По ст. 338 и слѣд. улож. о наказ.

къ подчиненнымъ правительственнымъ мѣстамъ, и б) относительно частныхъ лицъ, общественныхъ и сословныхъ собраній.

§ 44. Въ сферѣ оффиціальной принципъ закономѣрнаго повиновенія былъ признанъ еще Петромъ Великимъ. Указомъ 20 января 1724 г. онъ установилъ: 1) обязанность не исполнять предписаній начальства, противныхъ закону, подъ страхомъ наказанія, и 2) право представленія и протеста со стороны подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, получившихъ незаконное распоряженіе [1]). Первое изъ этихъ началъ прямо отмѣняетъ принципъ пассивнаго повиновенія. Оно установляетъ самостоятельную отвѣтственность подчиненныхъ лицъ, которая должна быть признана чрезвычайно важнымъ стимуломъ для того, чтобы подчиненныя установленія не чинили исполненія по противозаконнымъ предписаніямъ [2]). Право представленія и протестовъ установляетъ возможность совершенной отмѣны постановленія, сдѣланнаго какимъ-либо административнымъ лицомъ или мѣстомъ.

Начала, постановленныя Петромъ Великимъ, легли въ основаніе нынѣ дѣйствующаго права. Принципъ закономѣрнаго повиновенія признается всѣми частями нашего законодательства, начиная съ уложенія о наказаніяхъ.

393 ст. улож. о наказ. гласитъ: „за явно оказанное начальству въ дѣлахъ службы ослушаніе, кромѣ лишь случая, если бы начальникъ потребовалъ чего-либо противозаконнаго, виновный приговаривается“ и т. д.

403 ст. того же уложенія восполняетъ эту статью, установляя самостоятельную отвѣтственность низшихъ исполнительныхъ органовъ. По силѣ 403 ст. подчиненное лицо, исполнившее незаконное приказаніе или желаніе начальника, подвергается наказанію вмѣстѣ съ начальствующимъ, но въ меньшей степени.

Въ законахъ государственныхъ это начало проведено такъ же логично и въ томъ же смыслѣ. Но постановленія этого рода различны, сообразно различію учрежденій, которыя облечены правомъ издавать распоряженія.

§ 45. Мы разсмотримъ принципъ закономѣрнаго повиновенія, во-первыхъ, по отношенію къ сенату.

76 ст. осн. зак. говоритъ: „если бы въ указѣ, отъ правитель-

---

[1]) Указъ гласилъ: „всѣмъ подчиненнымъ, какъ въ сенатѣ и синодѣ, такъ во всѣхъ коллегіяхъ, канцеляріяхъ и во всѣхъ мѣстахъ всего государства, гдѣ какія дѣла отправляются, быть въ послушаніи у своихъ командировъ во всемъ, что не противно указу. А ежели что противно, того отнюдь не дѣлать, подъ наказаніемъ, яко преступнику указа; но долженъ командиру своему тайно объявить, что то противно указамъ, и ежели не послушаетъ, то протестовать, и доносить вышнему надъ тѣмъ командиромъ, кто приказываетъ; а ежели и въ томъ такожъ увидитъ противность, то генералу-прокурору, или въ небытность его, оберъ-прокурору; а ежели въ нихъ усмотритъ въ томъ противность, то доносить его величеству, но чтобъ была самая истина. А ежели явится неправда, за то наказанъ будетъ самъ, яко-бы онъ то сдѣлалъ“ (П. С. З. № 4.423).

[2]) См. Констана, *Cours de politique constitutionelle*, p. 90 и слѣд.

ствующаго сената послѣдовавшемъ, губернское присутственное мѣсто усмотрѣло что-либо противное законамъ или интересу императорскаго величества: то оно обязано, не исполняя указа, представить о томъ правительствующему сенату; если же сенатъ, находя представленное ему заключеніе или сомнѣніе неосновательнымъ, останется при своемъ опредѣленіи и оное подтвердитъ, то учинить уже безмолвное и непремѣнное исполненіе".

При сопоставленіи этой статьи съ ея источникомъ [1]), нельзя не придти къ заключенію, что она нуждается въ распространительномъ толкованіи. Во-первыхъ, 76 ст. говоритъ исключительно о правѣ представленія губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. Генеральный регламентъ даетъ это право коллегіямъ. Правда, въ царствованіе Екатерины II коллегіи постепенно закрыты и переведены въ губерніи подъ именемъ палатъ [2]). Слѣдовательно, съ формальной стороны редакторы 76 ст. были правы, замѣнивъ слово „коллегія" выраженіемъ „губернское присутственное мѣсто". Тѣмъ не менѣе, нельзя согласиться, чтобы сила разсматриваемой статьи простиралась исключительно на губернскія присутственныя мѣста. Основные законы, по идеѣ своей, должны устанавливать общіе принципы. Но съ точки зрѣнія этихъ послѣднихъ едва ли возможно назвать достаточнымъ обезпеченіе законности распоряженій и указовъ сената признаніемъ права представленія только за губернскими присутственными мѣстами. Въ такомъ случаѣ надо было бы сказать, что на другія присутственныя мѣста и другія лица, которыя также получаютъ отъ сената указы [3]), возложена обязанность пассивнаго повиновенія, что не согласно съ общимъ духомъ нашего законодательства.

Во-вторыхъ, 76 ст. отступаетъ отъ своего источника по вопросу о послѣдствіи вторичнаго предписанія сената. По смыслу ея за подтвержденіемъ указа сената должно слѣдовать „безмолвное и непремѣнное исполненіе". Генеральный регламентъ также требовалъ исполненія сенатскаго указа, въ случаѣ вторичнаго подтвержденія его со стороны сената, но вмѣстѣ съ тѣмъ переносилъ отвѣтственность на сенатъ [4]). Коллегіи, обязанныя исполнить вторичное предписаніе сената, въ то же время обязаны были довести объ этомъ подтвержденіи до высочайшаго свѣдѣнія [5]). Основные законы не дѣлаютъ этихъ оговорокъ. Съ другой стороны, въ губернскихъ учрежденіяхъ имѣется 96 ст., которая почти въ точности воспроизводитъ указъ 1724 г. [6]). Правда, 76 ст. осн. зак. говоритъ объ указахъ,

---

[1]) Генеральный регламентъ коллегіямъ 1720 г., гл. 2.

[2]) Ср. мое изслѣдованіе: *Высшая администр. XVIII ст.*, стр. 231 и слѣд. [см. *Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. I, стр. 249 и слѣд. *Ред.*].

[3]) Ср. 221 ст. учр. сен.

[4]) „То сенатъ въ томъ отвѣтъ дать повиненъ".

[5]) „А ежели не извѣститъ, то коллегіумъ вся подвержена будетъ тому наказанію по силѣ вреды".

[6]) Эта ст. гласитъ: „если кто получитъ отъ предсѣдателя противозаконное приказаніе, то обязанъ, не исполняя онаго, объявить ему тайно, что оно противно законамъ; а когда предсѣдатель симъ не убѣдится, тогда уже донести о томъ высшему начальству; если же и съ сей стороны усмотрѣно имъ будетъ несообразное

непосредственно исходящихъ отъ сената, а 96 ст. губ. учр. имѣетъ въ виду распоряженія, подтверждаемыя сенатомъ, но послѣдствія подтвержденія въ томъ и въ другомъ случаѣ слишкомъ различны. Различіе это тѣмъ болѣе странно, что и та и другая статья опираются на указы, въ существѣ выражающіе одинъ и тотъ же принципъ.

Такимъ образомъ, вопросъ о контролѣ законодательной власти надъ распоряженіями, исходящими отъ высшаго исполнительнаго установленія, каковъ сенатъ, въ сущности не разрѣшенъ положительно въ нашемъ законодательствѣ.

§ 46. Обязательная сила министерскихъ предписаній должна быть обсуждена съ двухъ различныхъ точекъ зрѣнія: во-1-хъ, съ точки зрѣнія содержанія министерскаго распоряженія, т.-е. согласія его съ закономъ по самому существу, и, во-2-хъ, со стороны формальной, т.-е. съ точки зрѣнія принадлежности его къ тому кругу дѣлъ, вѣдѣніе котораго предоставлено данному министерству.

1. Вопросъ о согласіи министерскаго распоряженія съ закономъ по самому его содержанію разрѣшается 78 ст. осн. зак.

Каждое начальство, подчиненное министру, обязано представлять объ его распоряженіяхъ, не согласныхъ съ закономъ, прежде всего самому министру. Затѣмъ, въ случаѣ подтвержденія такого предписанія со стороны министра, оно обязано представить данный случай на окончательное разрѣшеніе въ сенатъ [1]).

2. Къ вопросу о законности распоряженій министра съ точки зрѣнія ихъ внѣшней компетенціи относится 237 ст. учр. мин.

„Сила всѣхъ предписаній (министра) ограничивается тѣмъ кругомъ дѣлъ, который установленъ для каждаго министерства". Эта статья соотвѣтствуетъ 217 ст. того же учрежденія, въ силу которой отдѣльныя министерства не должны входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому министерству.

Санкцію этимъ двумъ постановленіямъ даетъ 238 ст. учр. мин. Подчиненныя мѣста, получивъ некомпетентное предписаніе министра, обязаны, не исполняя его, представить объ этомъ тому министру, до котораго дѣло относится. Такимъ образомъ право протеста переходитъ въ заинтересованное вѣдомство.

Итакъ, постановленія уложенія о наказаніяхъ, равно какъ и учрежденія сената и министерствъ, одинаково проводятъ ту мысль, что всякое подчиненное лицо, получившее несогласное съ закономъ предписаніе, обязано, не чиня по немъ исполненія, подъ страхомъ отвѣтственности, представить его на разрѣшеніе того установленія, на которое возложено охраненіе силы закона, т.-е. сената.

Подобныя же начала примѣняются и къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ губернскихъ установленій, поскольку послѣднія имѣютъ право ихъ издавать [2]).

съ законами распоряженіе, то представить начальству, а наконецъ, въ случаѣ надобности, довести и до высочайшаго свѣдѣнія".

[1]) Ср. ст. 286 и 743 II т. Св. Зак.

[2]) Сюда относятся 334, 686 и др. ст. II т. Св. Зак.

§ 47. Вопросъ о примѣненіи принципа закономѣрнаго повиновенія къ частнымъ лицамъ и общественнымъ установленіямъ принадлежитъ къ наиболѣе труднымъ и щекотливымъ вопросамъ государственнаго права, по той причинѣ, что логическое проведеніе сказаннаго принципа предполагаетъ провозглашеніе государствомъ права частныхъ лицъ и обществъ открыто не повиноваться незаконнымъ распоряженіямъ. Но въ такой формѣ принципъ закономѣрнаго повиновенія не осуществляется и не можетъ осуществиться ни въ одномъ государствѣ. По справедливому замѣчанію Бернера, „власть, ежели она не желаетъ совершенно утратить свой авторитетъ, не можетъ поставить рѣшеніе о правомѣрности своихъ дѣйствій вообще въ зависимость отъ взглядовъ тѣхъ, противъ которыхъ направлены эти дѣйствія“ [1]).

Европейскія законодательства выработали различныя средства примѣненія разсматриваемаго нами принципа.

Первое изъ этихъ средствъ можетъ быть формулировано слѣдующимъ образомъ: государство, облагая наказаніемъ неповиновеніе и сопротивленіе властямъ, должно предоставить суду право судить о степени законности распоряженій, вызвавшихъ неповиновеніе и сопротивленіе, но ни въ какомъ случаѣ не облагая карательною властью административныя мѣста, въ особенности тѣ, отъ которыхъ вышли извѣстныя постановленія. Судъ долженъ имѣть право оправдывать или осуждать обвиняемыхъ, согласно съ содержаніемъ и степенью законности самаго административнаго распоряженія. При помощи этого средства государство дѣлаетъ недѣйствительными незаконныя распоряженія въ ихъ конкретномъ примѣненіи, потому что они лишаются уголовной санкціи. Судъ, признавши извѣстное постановленіе незаконнымъ, не облагаетъ неисполнившаго его наказаніемъ, въ случаѣ начатаго обвиненія противъ того или другого лица. Этимъ достигается двоякая цѣль: 1) не подрывается авторитетъ власти въ томъ смыслѣ, что разсмотрѣніе степени законности каждаго распоряженія предоставляется не частнымъ лицамъ или административнымъ учрежденіямъ, а независимому органу государства, — суду; 2) интересы частныхъ лицъ обезпечиваются тѣмъ, что примѣненіе наказанія за неисполненіе распоряженій зависитъ отъ самостоятельной, независимой отъ исполнительной власти, — власти судебной.

Такимъ образомъ, судебный контроль надъ административными распоряженіями есть первое средство обезпеченія ихъ законности.

Но судебный контроль можетъ лишать административныя распоряженія обязательной силы только in specie, въ примѣненіи ихъ

---

[1]) *Учебникъ уголовнаго права*, т. II, стр. 236 русскаго перевода.

къ данному случаю. Суду не можетъ быть предоставлено право отмѣнять административное постановленіе въ цѣломъ его составѣ, in genere. Отмѣна распоряженія въ цѣломъ его составѣ, объявленіе его юридически ничтожнымъ достигается посредствомъ права жалобы, предоставляемаго частнымъ лицамъ и общественнымъ установленіямъ. Таковы два средства, которыя должны находиться въ распоряженіи общества для обезпеченія частныхъ правъ и силы закона.

§ 48. Обращаясь къ постановленіямъ русскаго законодательства, необходимо имѣть въ виду, что начало судебнаго контроля зарождается только благодаря реформамъ послѣдняго времени. Затѣмъ и сознаніе о правѣ жалобъ, какъ средствѣ отмѣны извѣстнаго общаго административнаго распоряженія, начинаетъ развиваться также въ послѣднее время. Прежде подъ именемъ жалобъ разумѣлись: 1) жалобы на отдѣльныя неправильныя распоряженія разныхъ правительственныхъ установленій въ примѣненіи ихъ къ отдѣльнымъ лицамъ, и 2) прошенія объ отмѣнѣ постановленій, но также частныя, касающіяся отдѣльныхъ лицъ. Объ отмѣнѣ общихъ распоряженій не было и рѣчи. Этотъ послѣдній родъ жалобъ начинаетъ вырабатываться только въ наше время, благодаря реформамъ въ области мѣстнаго самоуправленія. Онѣ явились въ виду необходимости дать органамъ самоуправленія возможность отстаивать силу своихъ положеній, своихъ уставовъ, на основаніи которыхъ они дѣйствуютъ, отъ распоряженій администраціи, которыя могли бы парализовать эту силу. Наше законодательство касается и того и другого рода жалобъ, и въ этомъ отношеніи представляетъ амальгаму постановленій, составившихся въ самое различное время и подъ вліяніемъ самыхъ разнообразныхъ условій. Остановимся прежде всего на правѣ судебнаго контроля.

§ 49. Случаи неповиновенія и сопротивленія власти, во-первыхъ, предусматриваются уголовными законами [1]). Нашъ законъ, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, отождествляетъ эти два понятія, несмотря на очевидное различіе между ними.

Сопротивленіе есть активное противодѣйствіе власти, сопровождаемое психическимъ или физическимъ насиліемъ. Неповиновеніе же есть актъ пассивный. Оно состоитъ въ неисполненіи распоряженія. Понятно, что съ точки зрѣнія наказуемости эти дѣйствія должны различаться въ значительной степени. Въ особенности, различіе это выступаетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда самое распоряженіе, вызвавшее неповиновеніе или сопротивленіе, незаконно. Уголовный законъ можетъ примѣнять карательныя мѣры къ насильственному сопротивленію даже въ томъ случаѣ, если распоряженіе, по отношенію къ которому оно проявилось, не согласно съ закономъ. Но едва ли справедливо въ этомъ случаѣ облагать наказаніемъ простое неповиновеніе.

Съ этой точки зрѣнія разсматриваемый нами раздѣлъ уложенія о наказаніяхъ представляется весьма мало обработаннымъ. Съ самой

[1]) Улож. о наказ., разд. IV, гл. I.

первой его статьи понятія неповиновенія и сопротивленія являются равнозначащими.

„Всякій явно и упорно неповинующійся или сопротивляющійся какой-либо власти, правительствомъ установленной, подвергается за сіе, смотря по свойству и важности сего неповиновенія или сопротивленія, наказаніямъ, въ нижеслѣдующихъ статьяхъ опредѣленнымъ“ [1]).

Слѣдующія затѣмъ статьи говорятъ почти единственно о сопротивленіи власти, сопровождающемся насиліемъ, возстаніемъ или, по крайней мѣрѣ, угрозой. Карательныя мѣры налагаются безразлично, было ли требованіе властей законно, или нѣтъ.

Исключеніе составляетъ одна 273 ст., въ которой говорится о неповиновеніи.

„Если и безъ всякаго явнаго возстанія или сопротивленія властямъ, отъ правительства установленнымъ, нѣсколько человѣкъ согласятся не исполнять какое-либо предписаніе сихъ властей или уклоняться отъ исправленія какихъ-либо законныхъ государственныхъ или общественныхъ повинностей, то за сіе“ и т. д.

Неповиновеніе этого рода облагается наказаніемъ также независимо отъ содержанія распоряженій, его вызвавшихъ.

§ 50. Неисполненіе распоряженія администраціи однимъ лицомъ предусмотрѣно 29 ст. Устава о нак., нал. мир. судьями.

„За неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учрежденій, когда симъ уставомъ не опредѣлено за то иного наказанія, виновные подвергаются“ и т. д.

Ясно само собою, что, во-1-хъ, 29 ст., какъ постановленіе общее, не отмѣняетъ силы спеціальныхъ законовъ, касающихся неповиновенія, слѣдовательно, и 273 ст. улож. о наказ. [2]). Во-2-хъ, 29 ст. подвергается исключенію въ самомъ мир. уст., но только относительно мѣры наказанія, а не общаго ея характера, который опредѣляется словами „законныхъ распоряженій“. Употребленіе этихъ словъ ясно показываетъ, что пассивное неповиновеніе, оказанное однимъ лицомъ, преслѣдуется только въ случаѣ законности требованій властей [3]). Къ этимъ условіямъ примѣненія 29 ст. кассаціонная практика прибавила еще одно: общеизвѣстность распоряженія [4]).

Такимъ образомъ, мировой уставъ ввелъ въ наше законодательство впервые понятіе судебнаго контроля надъ распоряженіями, неисполненіе которыхъ преслѣдуется судебнымъ порядкомъ.

---

[1]) Ст. 262 улож. о наказ.

[2]) Какъ это видно, между прочимъ, изъ кассаціонныхъ рѣшеній сената по дѣлу крестьянъ сельца Телятинки (69/847).

[3]) Ср. касс. рѣш. 66/38, Фроловой; 67/14, Шибаева; 69/431, Бороха, и многія др.

[4]) „Дѣяніе можетъ быть признаваемо ослушаніемъ требованія полиціи только въ томъ случаѣ, если это запрещеніе было извѣстно виновнымъ, или, по крайней мѣрѣ, опубликовано установленнымъ порядкомъ“. 71/276, Ведерникова и другія (См. *Уст. о наказ., налаг. мир. судьями*, съ разъясненіями Н. С. Таганцева).

§ 51. Между жалобами, о которыхъ говорятъ наши законы, должно различать: 1) жалобы единоличныя, подаваемыя частными лицами, и 2) коллективныя жалобы, исходящія отъ сословныхъ и общественныхъ собраній.

Перваго рода жалобы служатъ, главнымъ образомъ, средствомъ привлеченія должностныхъ лицъ къ отвѣтственности, въ случаѣ совершеннаго ими преступленія по должности, при чемъ къ этой цѣли можетъ присоединиться и просьба о вознагражденіи за вредъ и убытки, вытекшіе изъ совершеннаго должностнымъ лицомъ нарушенія закона.

Жалобы, какъ способъ привлеченія должностныхъ лицъ къ отвѣтственности, предусматриваются 244 ст. II т. Св. Зак., гдѣ прямо сказано, что въ числѣ способовъ возбужденія отвѣтственности должностныхъ лицъ могутъ быть и жалобы, приносимыя частными лицами. Сюда же относится 259 ст. учр. мин. (п. 1), допускающая право жалобъ, подаваемыхъ непосредственно Императору, какъ средство привлеченія къ отвѣтственности министровъ; 259-й ст. соотвѣтствуетъ 9-я ст. учр. ком. прош., разрѣшающая приносить императорскому величеству жалобы вообще на неправильныя дѣйствія и распоряженія высшихъ мѣстъ и лицъ.

§ 52. Общій порядокъ принесенія частныхъ жалобъ предусматривается 1085 ст. уст. угол. суд. [1]). Изъ нея мы видимъ, что жалобы на преступленія по должности и просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями, приносятся въ порядкѣ административномъ. Онѣ должны быть приносимы тому установленію, отъ котораго зависитъ назначеніе обвиняемаго на занимаемую имъ должность. Логическимъ послѣдствіемъ этого начала было бы то правило, что жалобы на должностныхъ лицъ, назначаемыхъ высочайшею волею, должны быть приносимы непремѣнно императорскому величеству. Но наше законодательство дѣлаетъ отступленіе отъ этого возможнаго вывода. Оно распространяетъ его лишь на лицъ первыхъ трехъ классовъ [2]). Жалобы на остальныхъ лицъ, занимающихъ должности не выше четвертаго класса, приносятся въ 1-й департаментъ

---

[1]) „Донесенія и сообщенія о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ, а также просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, обращаются къ тому начальству, отъ коего зависитъ опредѣленіе обвиняемаго къ должности; объ опредѣляемыхъ же высочайшею властью на должности не выше четвертаго класса, а равно о губернскихъ и уѣздныхъ предводителяхъ дворянства—въ первый департаментъ правительствующаго сената".

[2]) Ср. 259 ст. учр. мин. и 9 ст. учр. ком. прош. Имъ соотвѣтствуетъ 1097 ст. уст. уг. суд. „Высшіе чины, занимающіе должности первыхъ трехъ классовъ, какъ по судебному, такъ и по административнымъ вѣдомствамъ, предаются суду за преступленія должности, не иначе, какъ по высочайше утвержденному мнѣнію государственнаго совѣта, которое и служитъ основаніемъ обвинительному акту".

сената. Въ числѣ этихъ послѣднихъ встрѣчаются и лица, занимающія губернскія должности, напр., губернаторы. Если бы жалобы на нихъ обращались непосредственно къ Государю, то это придало бы мѣстнымъ должностямъ такое значеніе, какое наше законодательство, можетъ быть, и не хотѣло имъ придавать.

§ 53. Право жалобъ на должностныхъ лицъ переходитъ въ право иска въ томъ случаѣ, когда рѣчь идетъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные такими дѣйствіями администраціи, которыя не заключаютъ въ себѣ признаковъ преступленія по должности. Всякое должностное лицо обязано вознаградить частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные его дѣйствіями [1]). Общій принципъ, опредѣляющій правила принесенія означенныхъ исковъ, выраженъ въ 1316 ст. уст. гр. судопроизводства.

„Вознагражденіе за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностного лица административнаго вѣдомства, отыскивается по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства, съ изъятіями, установленными въ нижеслѣдующихъ статьяхъ".

Отсюда мы видимъ, что право иска противъ должностныхъ лицъ возможно только тогда, когда дѣйствія этихъ лицъ не подходятъ подъ понятіе превышенія или злоупотребленія власти (каковы: нерадѣніе, неосмотрительность и медленность). Иски этого рода приносятся по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства, т.-е. подаются въ общія судебныя установленія, именно — иски о вознагражденіи предъявляются:

1) Противъ лицъ, занимающихъ низшія должности до девятаго класса включительно—въ окружный судъ.

2) Противъ лицъ, занимающихъ должности отъ восьмого класса до пятаго включительно—въ судебную палату.

3) Противъ лицъ, занимающихъ должности выше пятаго класса—въ кассаціонный департаментъ правительствующаго сената [2]).

Изъятія, о которыхъ говоритъ 1316 ст., заключаются, главнымъ образомъ, въ особенномъ составѣ суда, рѣшающаго предъявленный искъ [3]).

---

[1]) См. 677 и слѣд. ст. X т., ч. 1.

[2]) Ст. 1317 устава гражд. суд.

[3]) Въ окружномъ судѣ составляется особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда, изъ вице-губернатора, двухъ членовъ суда и двухъ совѣтниковъ казенной палаты и управленія государственныхъ имуществъ, или же старшаго изъ нихъ по службѣ и ближайшаго начальника того управленія, къ которому принадлежитъ отвѣтчикъ (1320 ст. того же уст.).

Въ судебной палатѣ составляется особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя палаты, изъ мѣстнаго губернатора, двухъ членовъ судебной палаты, предсѣдателя казенной палаты и управляющаго палатою государственныхъ имуществъ, или же старшаго изъ сихъ послѣднихъ по службѣ и ближайшаго начальника того управленія, къ которому принадлежитъ отвѣтчикъ (тамъ же, ст. 1321).

Кассаціонный департаментъ правительствующаго сената разсматриваетъ

Рѣшенія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора, или оберъ-прокурора, по принадлежности [1]).

Изъятія, установленныя для дѣлъ этого рода, состоятъ также въ порядкѣ обжалованій [2]).

§ 54. Всѣ эти постановленія имѣютъ въ виду жалобы, приносимыя частными лицами на отдѣльныя дѣйствія административныхъ лицъ, но не касаются отмѣны какого-либо общаго распоряженія правительственнаго мѣста. Нѣсколько ближе къ послѣднему виду жалобъ подходятъ постановленія, содержащіяся въ учрежденіяхъ губернскихъ. Здѣсь говорится о жалобахъ на постановленія губернскаго правленія, приносимыхъ въ первый департаментъ сената [3]). Но подъ именемъ этихъ постановленій въ данномъ случаѣ должно разумѣть опредѣленія губернскаго правленія, касающіяся отдѣльныхъ частныхъ лицъ, такъ какъ порядокъ принесенія жалобъ въ 1-й департаментъ сената опредѣляется общими правилами гражд. судопроизводства.

По отношенію къ высшимъ установленіямъ, каковы министерства, законодательство наше не содержитъ никакихъ точныхъ правилъ о порядкѣ принесенія жалобъ на ихъ распоряженія, имѣющія общій характеръ. Право сената принимать подобныя жалобы должно вывести изъ общихъ статей, опредѣляющихъ значеніе сената, какъ хранителя законовъ [4]).

§ 55. Гораздо опредѣленнѣе постановленія нашихъ законовъ о правѣ коллективныхъ жалобъ.

Наше дѣйствующее право признаетъ жалобы только установленныхъ закономъ сословныхъ и общественныхъ собраній. Коллективныя жалобы случайнаго собранія лицъ, не имѣющаго оффиціальнаго значенія, не только не допускаются, но и преслѣдуются закономъ [5]).

Порядокъ принесенія жалобъ сословными и общественными собраніями подробно опредѣляется въ соотвѣтствующихъ положеніяхъ о земскихъ учрежденіяхъ (1864 г.), въ городовомъ положеніи (1870 г.) и въ положеніи о крестьянахъ (1861 г.) [6]).

дѣла сего рода въ соединенномъ присутствіи съ 1-мъ департаментомъ сената (ст. 1322).

[1]) Ст. 1325 того же уст.

[2]) „На рѣшенія особаго присутствія окружнаго суда апелляціонныя жалобы приносятся судебной палатѣ, которая и рѣшитъ дѣло окончательно, а на рѣшенія особаго присутствія палаты кассац. департаменту правит. сената, гдѣ жалобы сіи также разрѣшаются окончательно“. На рѣшенія соединеннаго присутствія кассац. и перваго департамента сената жалобы приносятся общему собранію всѣхъ кассаціонныхъ и перваго департамента сената (ст. 1326 и 1327).

[3]) См. ст. 943, II т. Св. Зак.

[4]) Т.-е. ст. 2, 30, 229 и 230 учр. сен.

[5]) На осн. 158 ст. уст. о пред. и пресѣченіи прест. (XIV т. Св. Зак.).

[6]) Мы не говоримъ здѣсь о 112 ст. IX т. Св. Зак., предоставляющей дворянству право ходатайства о своихъ пользахъ и нуждахъ, потому что выраженіе „ходатайство“ (ст. 113) имѣетъ слишкомъ неопредѣленный смыслъ.

Земскія собранія имѣютъ право приносить жалобы на относящіяся до нихъ распоряженія начальника губерніи и высшихъ административныхъ властей правительствующему сенату, по первому департаменту [1]). Подобное же право предоставлено городскимъ думамъ. Онѣ могутъ обжаловать всякое распоряженіе мѣстныхъ правительственныхъ, сословныхъ и земскихъ властей губернатору, который обязанъ принять всѣ мѣры къ возстановленію законнаго порядка. Если же незаконныя распоряженія исходятъ отъ самого губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, тогда жалобы приносятся правительствующему сенату [2]).

Право жалобъ, хотя въ менѣе опредѣленныхъ выраженіяхъ, предоставляется и сельскимъ обществамъ и волостнымъ сходамъ [3]).

Общее начало, проведенное въ означенныхъ положеніяхъ, заключается въ томъ, что каждое изъ общественныхъ собраній имѣетъ право обжаловать только распоряженія, относящіяся до спеціальнаго круга дѣлъ, ему переданныхъ. Наше законодательство устраняетъ возможность общихъ жалобъ; оно держится того взгляда, что ни одно сословіе и ни одинъ родъ учрежденій не имѣютъ права говорить за другія учрежденія и сословія.

Изъ всего сказаннаго нельзя не видѣть, что постановленія нашего законодательства о правѣ жалобъ находятся въ разрозненномъ состояніи и не подведены подъ какой-либо общій принципъ. Поэтому было бы чрезвычайно полезно, во-1-хъ, составить изъ всѣхъ отдѣльныхъ положеній по этому предмету такія общія правила, которыя могли бы войти въ составъ нашихъ основныхъ законовъ, подобно тому, какъ сюда вошли 77-я и др. статьи, касающіяся права представленія высшему правительству несогласныхъ съ закономъ распоряженій, получаемыхъ подчиненными административными органами; во-2-хъ, соотвѣтственно потребностямъ времени, пересмотрѣть постановленія, относящіяся до дѣятельности 1-го департамента сената, какъ верховнаго административнаго судилища, въ которомъ нуждается каждое государство, допускающее бо́льшую или меньшую самостоятельность административныхъ распоряженій [4]).

---

[1]) Ср. ст. 11 пол. о зем. учр.

[2]) Ст. 8 гор. пол. Примѣромъ такой жалобы можетъ служить постановленіе одесской городской думы, 25-го сентября 1874 г. Обстоятельства этого дѣла состояли въ слѣдующемъ. Въ сентябрѣ въ одесскихъ газетахъ былъ напечатанъ приказъ полиціймейстера, коимъ устанавливались разныя правила касательно извознаго промысла. Находя изложенный приказъ несогласнымъ съ городскимъ положеніемъ, въ силу котораго (ст. 108, п. в.) извозный промыселъ отнесенъ къ предметамъ вѣдомства думы, городской голова обратился къ градоначальнику съ просьбою о возстановленіи законнаго порядка. Градоначальникъ, однако, оставилъ въ силѣ распоряженіе полиціймейстера. Послѣ этого городская дума постановила обжаловать распоряженіе градоначальника.

[3]) Пол. о крест., ст. 51 и 78.

[4]) Для уясненія того, какую роль можетъ играть сенатъ при поддержаніи силы закона, приведемъ нѣсколько примѣровъ. На основаніи 94 ст. земск. учр., начальникъ губерніи обязанъ въ теченіе 7-ми дней сообщить губернскому или уѣздному

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Распоряженія, исходящія отъ мѣстъ общественныхъ.

§ 56. При опредѣленіи юридическихъ условій, въ которыя поставлены распоряженія, исходящія отъ общественныхъ властей, надо имѣть въ виду: 1) отношеніе законодательства къ этимъ распоряженіямъ, 2) ихъ компетенцію и 3) средства охраненія ихъ законности.

Отношеніе права распоряженій, принадлежащаго общественнымъ установленіямъ, къ общей законодательной власти опредѣляется нѣкоторыми особенностями этого права. Если границы распорядительной власти органовъ правительственныхъ устанавливаются, главнымъ образомъ, въ виду огражденія интересовъ частныхъ лицъ, то въ разсматриваемомъ нами вопросѣ обезпеченіе личныхъ интересовъ отступаетъ на второй планъ по слѣдующимъ соображеніямъ: 1) выборное начало, на которомъ построены общественныя установленія, дѣлаетъ весьма основательнымъ то предположеніе, что общественныя собранія выражаютъ желанія своихъ довѣрителей, и что, слѣдовательно, постановленія ихъ являются съ согласія цѣлаго общества; 2) дѣйствіе мѣръ, установленныхъ извѣстнымъ общественнымъ собраніемъ, распространяется не только на мѣстное народонаселеніе,

собраніямъ отзывъ о своемъ согласіи или несогласіи на постановленія земскихъ собраній, подлежащія, въ силу 90 ст. того же учр., его предварительному просмотру. Если въ теченіе этого времени не послѣдуетъ отзыва, то предполагается согласіе губернатора на постановленіе. Въ одной изъ губерній по этому поводу возникло недоразумѣніе. Начальникъ губерніи былъ въ объѣздѣ въ то время, когда происходило земское собраніе. Постановленіе послѣдняго было препровождено на разсмотрѣніе губернатора, отъ котораго не послѣдовало никакого отвѣта. По истеченіи установленнаго срока, земское собраніе сочло молчаніе начальника губерніи за согласіе и привело свое распоряженіе въ исполненіе. Губернаторъ протестовалъ, основываясь на томъ, что будто бы изъ установленнаго закономъ 7-ми-дневнаго срока должно исключить то время, когда онъ находится, по обязанностямъ службы, въ отлучкѣ. Сенатъ возстановилъ истинный смыслъ закона въ пользу земскаго собранія, разъяснивъ, что во время отсутствія губернатора просмотръ постановленій земскихъ собраній лежитъ на исправляющемъ его должность. Указъ сената 1-го іюня 1867 года.

Другой примѣръ: на основаніи 40 и 55 ст. полож. о земск. учр. въ составъ земскихъ собраній, какъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ, назначаются, вмѣстѣ съ прочими гласными, и представители отъ казны, такъ какъ въ уѣздѣ имѣются казенныя имущества, подлежащія земскому обложенію наравнѣ съ частною собственностью (по разъясненію сената, послѣдовавшему въ 1865 г.). По точному смыслу закона, чиновникъ отъ управленія государственными имуществами, назначенный представителемъ въ уѣздное земское собраніе, можетъ быть избранъ членомъ земской управы. Но представители казны, назначенные въ уѣздныя собранія, не могутъ сдѣлаться членами губернскаго собранія. Такой переходъ ихъ былъ бы неудобенъ во многихъ отношеніяхъ. Чиновники министерства государственныхъ иму-

но и на самихъ членовъ этого собранія. Отсюда понятно, что практически личные интересы рѣже могутъ придти въ столкновеніе съ распоряженіями общественныхъ собраній, чѣмъ съ постановленіями властей административныхъ. Въ данномъ случаѣ законъ болѣе заинтересованъ огражденіемъ силы общихъ узаконеній и интересовъ правительственныхъ. Съ точки зрѣнія этого начала и опредѣляется отношеніе распорядительной власти общественныхъ собраній къ общей законодательной власти.

Право распоряженій, предоставленное земскимъ, городскимъ собраніямъ и т. п. общественнымъ властямъ, является делегаціей власти верховной, которая, на основаніи общихъ законовъ, сосредоточиваетъ въ себѣ всю сумму законодательной власти. Самое понятіе делегаціи предполагаетъ ограниченность тѣхъ правъ, которыя могутъ быть предоставлены общественнымъ установленіямъ. Общая законодательная власть, по идеѣ своей, неограниченна, въ томъ смыслѣ, что всякій предметъ общественнаго интереса можетъ быть объектомъ ея законодательныхъ нормъ. Напротивъ, распорядительная власть общественныхъ собраній, делегированная властью правительственною, по самому существу своему, должна вращаться въ опредѣленныхъ границахъ. Она должна а) касаться тѣхъ предметовъ, которые прямо перечислены въ ихъ положеніяхъ и уставахъ, и б) по отношенію къ этимъ предметамъ общественныя собранія облечены только опредѣленною степенью власти.

Изъ природы власти, предоставляемой общественнымъ собраніямъ, сама собою вытекаетъ необходимость правительственнаго над-

---

ществъ встрѣтились бы въ этомъ случаѣ съ управляющимъ государственными имуществами, который, на основ. 55 ст., есть представитель казны въ губ. зем. собр.; оппозиція ихъ съ управляющимъ была бы совершенно немыслима. Кромѣ того, въ случаѣ означеннаго перехода, чиновникъ отъ казны измѣнилъ бы свою юридическую природу: въ губернскомъ собраніи онъ сдѣлался бы представителемъ не казны, а избравшаго его земства. Наконецъ, необходимо принять въ разсчетъ и то, что земство, избравшее его въ свои гласные, могло бы легко потерять своего представителя, въ случаѣ увольненія этого чиновника отъ должности, такъ какъ принадлежность его къ земскому собранію основывается не на самостоятельномъ цензѣ, какъ права другихъ гласныхъ, а на полномочіи начальства. Такой случай былъ, между прочимъ, въ Самарской губерніи. Уѣздное земское собраніе выбрало въ губернскіе гласные чиновника отъ министерства государственныхъ имуществъ. Губернское собраніе нашло выборъ незаконнымъ и представило объ этомъ министру внутреннихъ дѣлъ. Послѣдній, на основаніи даннаго ему права разъяснять различныя недоразумѣнія въ примѣненіи земскаго положенія, разрѣшилъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что чиновники, назначенные представителями отъ казны въ уѣздное земское собраніе, пользуются всѣми правами наравнѣ съ прочими гласными и, слѣдовательно, могутъ быть избираемы въ губернскіе гласные. Самарское губернское собраніе нашло это разъясненіе несогласнымъ съ духомъ земскихъ учрежденій и представило свой протестъ въ 1-й департаментъ правительствующаго сената. Сенатъ возстановилъ истинный смыслъ полож. о земск. учр., отмѣнивъ циркуляръ министра и изъяснивъ, что представители отъ казны никогда не могутъ быть избираемы въ губернскіе гласные (напечатано въ „собраніи узаконеній и распоряженій правительства“, 1871 года, № 738).

зора за мѣстами и лицами общественнаго управленія, какъ главнѣйшаго средства обезпеченія законности ихъ постановленій. Этотъ надзоръ долженъ имѣть въ виду согласіе мѣстнаго постановленія: а) съ общими законами страны, б) съ матеріальными интересами правительства и в) законно пріобрѣтенными правами и интересами частныхъ лицъ.

§ 57. Вопросъ о правѣ мѣстныхъ общественныхъ властей на изданіе извѣстныхъ распоряженій возникъ въ нашемъ законодательствѣ весьма недавно. Онъ явился только со времени реформъ нынѣшняго царствованія въ области мѣстнаго самоуправленія. Въ прежнее время даже привилегированное собраніе, собраніе дворянское—не имѣло права издавать какія-либо общія распоряженія, обязательныя для цѣлой мѣстности или для членовъ дворянскаго сословія. Главный предметъ занятій дворянскихъ собраній состоялъ въ избраніи лицъ на разныя общественныя должности, замѣщеніе которыхъ было предоставлено дворянству [1]). Кромѣ того, они имѣли право дѣлать постановленія, касающіяся составленія дворянскихъ капиталовъ на различныя потребности дворянскаго общества [2]).

Отсюда видно, что дворянскія собранія не были административными установленіями, которымъ бы было предоставлено право издавать распоряженія по извѣстной части управленія.

Съ такимъ характеромъ являются впервые земскія учрежденія. Они были признаны установленіями административными, т.-е. такими общественными собраніями, которымъ передано отъ правительства осуществленіе различныхъ задачъ управленія [3]). Отсюда вытекаетъ право ихъ на изданіе распоряженій. По ст. 65 пол. о земск. учр. „земскимъ собраніямъ принадлежитъ распорядительная власть и общій надзоръ за ходомъ дѣлъ“. Характеръ этой власти опредѣляется 66 ст. того же положенія: „губернскія земскія собранія могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ земскихъ учрежденій той же губерніи постановленія, а уѣздныя земскія собранія—давать, съ своей стороны, инструкціи уѣзднымъ управамъ своихъ уѣздовъ, равно какъ подчиненнымъ имъ лицамъ, собственно о способѣ исполненія постановленій губернскихъ собраній, съ тѣмъ: 1) чтобы означенныя постановленія и инструкціи ни въ какомъ случаѣ не выходили изъ круга предметовъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, и 2) чтобы они ни въ чемъ не были противны существующимъ общимъ узаконеніямъ и настоящему положенію“.

По точному смыслу этой статьи земскія собранія въ правѣ издавать распоряженія, обязательныя для самихъ земскихъ учрежденій, имъ подвѣдомственныхъ, т.-е. для земскихъ управъ и другихъ исполнительныхъ властей, дѣйствующихъ подъ ихъ надзоромъ. Но

---

[1]) См. 111 ст. IX т. Св. Зак.

[2]) Тамъ же, ст. 120.

[3]) 1-я ст. пол. о земск. учр. говоритъ, что губернскія и уѣздныя земскія учрежденія образуются для завѣдыванія хозяйственными дѣлами и для обсужденія пользъ и нуждъ каждой губерніи и уѣздовъ. Кругъ дѣятельности ихъ кратко обозначенъ во 2-й ст. того же полож.

отсюда никакъ не вытекаетъ права ихъ издавать какія-либо постановленія, обязательныя для всѣхъ жителей губерніи или уѣзда.

Исключеніе изъ этого правила явилось въ 1873 г., когда высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта земскимъ учрежденіямъ дано право издавать, съ утвержденія губернатора, обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, касающіяся предосторожности отъ пожаровъ. Этотъ спеціальный законъ служитъ подтвержденіемъ общаго правила, выраженнаго въ 66 ст.

Гораздо бо̀льшій объемъ правъ въ этомъ отношеніи принадлежитъ городскимъ общественнымъ установленіямъ. Они призваны къ завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ. Слѣдовательно, на нихъ возложена обязанность вѣдать городъ не только какъ извѣстную имущественную единицу, но и заботиться объ общихъ условіяхъ благосостоянія этой единицы. Отсюда логически вытекаетъ право городской думы издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей распоряженія, касающіяся городского благоустройства [1]).

Наконецъ, сельскимъ обществамъ и волостнымъ сходамъ предоставлено право дѣлать постановленія, относящіяся только до крестьянскаго общества. Сельскій сходъ пользуется правомъ совѣщанія о хозяйственныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи бѣдныхъ и обученіи грамотѣ, раскладкѣ податей и т. д. [2]). Сельскія общества постановляютъ приговоры относительно способовъ пользованія мірскою землею, мірскихъ расходовъ, взысканія недоимокъ и т. п. Вѣдѣнію волостного схода подлежатъ всѣ вообще предметы, относящіеся до хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ волости; на его обязанности лежитъ принятіе мѣръ общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ училищъ и пр. [3]). Кромѣ того, практика ввела и другого рода приговоры, которые могутъ постановлять крестьянскія общества; сюда относятся, напр., приговоры о непосѣщеніи питейныхъ заведеній.

§ 58. Мѣры, которыя обезпечиваютъ законность распоряженій общественныхъ властей, чрезвычайно разнообразны. Онѣ зависятъ отъ тѣхъ условій, въ которыя поставлено то или другое общественное собраніе [4]).

Средства огражденія силы общихъ законовъ различаются по степени самостоятельности, которую законъ желаетъ предоставить тѣмъ или другимъ установленіямъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ законность постановленій общественныхъ собраній обезпечивается правомъ правительственнаго просмотра и протеста. Такой порядокъ принятъ, напр., по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ. Въ иныхъ случаяхъ законодательство принимаетъ болѣе рѣшительныя мѣры и ставитъ изданіе извѣстныхъ распоряженій въ зависимость отъ утвержденія

---

[1]) Ср. ст. гор. пол. 103, 111, 113, 122 и 124.

[2]) Ст. 51 пол. о крест.

[3]) Тамъ же, ст. 78.

[4]) Подробное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ мѣръ и средствъ будетъ имѣть мѣсто при изложеніи отдѣльныхъ учрежденій земскихъ, городскихъ и крестьянскихъ.

правительственной власти. Такія мѣры приняты, главнымъ образомъ, относительно распоряженій городскихъ учрежденій и учрежденій крестьянскихъ.

Интересы частныхъ лицъ обезпечиваются двоякимъ образомъ: а) въ случаѣ нарушенія гражданскихъ правъ отдѣльныхъ лицъ, нарушенныхъ дѣйствіемъ общественныхъ властей, установляется право иска на общихъ основаніяхъ; б) если же рѣчь идетъ о незаконности распоряженія въ цѣломъ его составѣ, частнымъ лицамъ предоставляется право жалобы или установленію, на которое возложенъ надзоръ за дѣйствіями общественныхъ собраній, или, въ болѣе важныхъ случаяхъ, въ 1-й департаментъ правительствующаго сената.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Отношеніе судебной власти къ власти законодательной.

§ 59. А. Отношеніе закона къ судебному рѣшенію вообще [1]). На первый взглядъ нѣтъ ничего легче, какъ опредѣлить отношеніе судебной власти къ власти законодательной. Судебное рѣшеніе должно заключать въ себѣ примѣненіе общаго закона къ частному случаю. Таково ходячее воззрѣніе на содержаніе судебнаго рѣшенія. Этимъ воззрѣніемъ опредѣляется и обыденный взглядъ на права и обязанности судьи. Если судебное рѣшеніе по идеѣ своей есть только примѣненіе закона къ частному случаю, то судья, очевидно, долженъ быть пассивнымъ органомъ закона, и дѣятельность его исчерпывается, такъ-сказать, механическимъ его приложеніемъ.

Но такой взглядъ вѣренъ только въ самыхъ общихъ чертахъ.

Конечно, судебное рѣшеніе должно быть основано на законѣ, потому что судъ всегда долженъ руководиться волею законодателя, выраженной въ той или другой формѣ.

Затѣмъ, судебное рѣшеніе не можетъ заключать въ себѣ никакого общаго правила; сила его исчерпывается приложеніемъ къ данному случаю. Но отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы дѣятельность судьи была дѣятельностью пассивною. Каждый отдѣльный случай, взятый непосредственно изъ практической жизни, представляетъ столько индивидуальныхъ чертъ, что судья долженъ имѣть немало теоретическихъ и практическихъ свѣдѣній для опредѣленія того, какой законъ относится къ данному случаю. Правильное избраніе закона изъ всей массы законодательнаго матеріала предполагаетъ немало юридическаго такта. Затѣмъ вопросъ объ объемѣ, въ которомъ

[1]) См. мою статью: „О судебномъ толкованіи зак. по русск. пр.“, *Журн. гр. и угол. пр.*, январь, 1874 г. [см. Прилож. II. *Ред.*], и статью: „О силѣ кассац. рѣш.“, *Судебн. Журн.*, за іюль и августъ 1873 года.

извѣстная статья можетъ быть примѣнена къ предусмотрѣнному ею случаю, часто является сложнымъ и труднымъ.

Къ затрудненіямъ, возникающимъ изъ факта индивидуальныхъ различій отдѣльныхъ случаевъ, предусмотрѣнныхъ однимъ нашимъ закономъ, присоединяются еще затрудненія, возникающія изъ недостатковъ самаго законодательства. Во-первыхъ, текстъ закона часто весьма неясно выражаетъ мысль законодателя, во-вторыхъ, данная статья можетъ быть редактирована такимъ образомъ, что множество отдѣльныхъ случаевъ не будутъ подходить подъ ея буквальный смыслъ, но, очевидно, соотвѣтствуютъ ея логическому смыслу, намѣреніямъ законодателя [1]). Наконецъ, въ-третьихъ, судья встрѣчается иногда съ рѣшительнымъ пробѣломъ въ законодательствѣ и, для разрѣшенія даннаго случая, долженъ самъ стать на мѣсто законодателя [2]).

Такимъ образомъ, судебное рѣшеніе требуетъ ряда особыхъ пріемовъ, совокупность которыхъ носитъ общее имя толкованія законовъ (interpretatio, Auslegung); изъясненіе смысла закона, содержащееся въ судебномъ рѣшеніи, есть особый и самостоятельный элементъ права. Разъ постановленное рѣшеніе можетъ вліять на способъ примѣненія закона къ другимъ однороднымъ случаямъ, служитъ образцомъ истолкованія закона. Такова сила прецедента. Этого мало. Судебная интерпретація въ тѣхъ случаяхъ, когда судебное мѣсто восполняетъ пробѣлъ въ законодательствѣ (рѣшеніе по подобію), дѣлается самостоятельнымъ источникомъ права, конкурируетъ съ законодательствомъ [3]).

---

[1]) Такъ, п. 1, ст. 571-й улож. о наказ., предусматривающей поддѣлку кредитныхъ билетовъ, гласитъ: „за поддѣлку самой бумаги и рисунковъ механическими средствами, а равно и за превращеніе на банковыхъ билетахъ настоящаго достоинства ихъ въ высшую сумму, виновные подвергаются“ и т. д. Изъ буквальнаго смысла этихъ словъ можно заключить, что для наличности состава даннаго преступленія необходима поддѣлка механическими средствами, какъ бумаги, такъ и рисунка кредитнаго билета. Но сенатъ, по дѣлу Шомбергъ-Колонтая, совершенно справедливо расширилъ буквальный смыслъ этой статьи, руководствуясь ея цѣлью и логическимъ смысломъ. Именно, онъ постановилъ (рѣш. 1867 г., № 406): 1-я часть ст. 571 можетъ быть примѣнена и къ случаямъ поддѣлки одного только рисунка механическимъ способомъ, такъ какъ въ данномъ преступленіи главную роль играетъ рисунокъ, а не бумага. Этотъ и многіе случаи нашей судебной практики представляютъ примѣръ распространительнаго толкованія.

[2]) Посредствомъ аналогіи, часто, къ сожалѣнію, смѣшиваемой съ распространительнымъ толкованіемъ, особенно въ нашей практикѣ.

[3]) Гом. Коксъ, въ своемъ извѣстномъ и почтенномъ трудѣ: *Institutions of the Englisch Governement* (нѣмецкій переводъ г. Кюне, стр. 4), полагаетъ, что самое существо судебной власти должно быть опредѣляемо правомъ толкованія законовъ. „Исполнительная власть вообще,—говоритъ онъ,—распадается на разные

§ 60. Эти факты указываютъ на практическую необходимость толкованія законовъ. Къ ней должно присоединить и юридическую обязанность государства дать суду право толкованія.

Съ установленіемъ государственной власти, задача правосудія сосредоточивается въ рукахъ ея органовъ. Правосудіе становится исключительнымъ правомъ государства, устраняющимъ самосудъ, самоуправство. Но этотъ фактъ налагаетъ на государственную власть опредѣленную обязанность, исполненія которой граждане въ правѣ отъ нея ожидать. Именно, граждане въ правѣ требовать, чтобы каждое дѣло, находящееся въ данную минуту въ судебномъ разбирательствѣ, было разрѣшено при помощи наличныхъ средствъ законодательства. Право это вытекаетъ изъ основаній двоякаго рода: первыя изъ нихъ могутъ быть названы внѣшними, количественными, вторыя — внутренними, качественными.

Первое, чисто внѣшнее, основаніе состоитъ въ необходимости немедленно охранять или возстановлять права, какъ скоро они нарушены, и разрѣшать вопросъ о спорныхъ правахъ. Отсрочка правосудія, какъ это доказываетъ примѣръ недавнихъ лѣтъ, вредно, даже гибельно отражается на интересахъ тяжущихся и подсудимыхъ.

Какъ ни важно это основаніе, но значеніе его отступаетъ предъ силою второго, внутренняго и болѣе юридическаго основанія. Представленіе дѣла, находящагося въ судебномъ разбирательствѣ, на разрѣшеніе законодательной власти видоизмѣнило бы природу судебнаго рѣшенія и противорѣчило бы началу раздѣленія властей. Судебное рѣшеніе, по природѣ своей, есть примѣненіе существующихъ законодательныхъ нормъ къ отдѣльному случаю. Посему такое рѣшеніе можетъ быть только актомъ власти подзаконной, стоящей ниже закона и обязанной руководствоваться его предписаніемъ. Такимъ положеніемъ судебной власти обезпечивается твердость личныхъ и имущественныхъ правъ гражданъ. Граждане въ правѣ ожидать, что къ нимъ будутъ примѣняемы только законы, существовавшіе въ моментъ совершенія ими различныхъ дѣйствій, законы, которыми они сами руководствовались въ своей жизни. Когда законодательная власть принимаетъ на себя обязанности судьи, всѣ эти условія легко могутъ быть разрушены. Законодательная власть поставлена выше закона. Какъ бы она ни стремилась, при поста-

---

факторы, по природѣ ея различныхъ функцій. Самое общее дѣленіе различаетъ судебныя и административныя установленія. Существеннѣйшій аттрибутъ первыхъ есть право толковать законы предоставленною имъ властью". Затѣмъ продолжаетъ, въ примѣчаніи къ этому мѣсту: „другое опредѣленіе судебной власти, которое могло бы быть предложено, состоитъ въ томъ, что она опредѣляетъ законныя послѣдствія нарушеній закона и возстановляетъ послѣднія. Но это опредѣленіе было бы не совсѣмъ точно. Первая его часть уже обнимаетъ право толкованія законовъ, которое, по опредѣленію, данному въ текстѣ, есть существенное въ судебной власти; послѣдняя же часть предложеннаго опредѣленія распространяется на функціи, неисключительно судебныя".

новкѣ своихъ рѣшеній, ограничить себя правами власти судебной (т.-е. руководствоваться смысломъ существующаго законодательства), ея рѣшенія легко могутъ перейти (и часто переходили) въ новые законы, примѣняемые ex post facto, т.-е. съ обратною силою. Какъ ни опасно можетъ быть право судебнаго толкованія, но участіе законодательной власти въ отправленіи правосудія еще опаснѣе, ибо оно не согласно съ общими началами права.

Такимъ образомъ, нельзя не привѣтствовать принципа, установленнаго судебными уставами, принципа, по которому судъ не въ правѣ откладывать рѣшенія, подъ предлогомъ неполноты и неясности закона, и по которому каждый процессъ долженъ закончить свое теченіе въ предѣлахъ судебнаго вѣдомства.

Обращаясь къ постановленіямъ нашего законодательства о правѣ судебнаго толкованія, мы разсмотримъ: а) объемъ правъ, предоставленныхъ судебной власти въ дѣлѣ толкованія законовъ, и б) силу судебнаго толкованія въ его отношеніи къ законодательной власти, по русскому праву.

§ 61. О правѣ судебнаго толкованія. Право судебнаго толкованія опредѣлялось въ нашемъ законодательствѣ въ разныя времена различно. Одни узаконенія, касающіяся этого предмета, вышли изъ воззрѣній предшествовавшей эпохи, другія — суть произведенія взглядовъ нашего времени.

Первымъ источникомъ, подъ вліяніемъ котораго сложились постановленія нашего законодательства о правѣ судебнаго толкованія, является знаменитый „Наказъ“ Екатерины II. Идеи наказа по отношенію къ праву толкованія очень опредѣленны. Въ принципѣ онъ безусловно возстаетъ противъ права толкованія. По его мнѣнію, нѣтъ ничего опаснѣе юридической поговорки, что должно держаться смысла закона, а не его буквы; отрѣшеніе отъ буквальнаго смысла закона открываетъ широкую дорогу судебному произволу, противъ котораго наказъ возстаетъ всѣми силами [1]). Затѣмъ всѣ его разсужденія клонятся къ доказательству той мысли, что законы должны быть написаны самымъ яснымъ и точнымъ языкомъ, что „уложеніе, всѣ законы въ себѣ содержащее, должно быти книгою весьма употребительною, и которую бы за малую цѣну достать можно было на подобіе букваря“ [2]).

---

[1]) Императрица имѣетъ здѣсь въ виду знаменитую юридическую поговорку: „Scire leges non est verba earum tenere, sed vim ac potestatem“. Ср. ст. 153. По ст. 152 роль судьи опредѣляется слѣдующимъ образомъ: „судья, судящій о какомъ бы то ни было преступленіи, долженъ одинъ только силлогизмъ или соразсужденіе сдѣлати, въ которомъ первое предложеніе, или посылка первая, есть общій законъ; второе предложеніе, или посылка вторая, изъявляетъ дѣйствіе, о которомъ дѣло идетъ, сходно ли оное съ законами или противно имъ? Заключеніе содержитъ оправданіе или наказаніе обвиняемаго“. При оцѣнкѣ этой мысли „Наказа“, необходимо имѣть въ виду, что рѣчь идетъ о власти суда въ дѣлахъ уголовныхъ, въ которыхъ дѣйствительно право толкованія должно быть постановлено въ болѣе тѣсныя границы. См. ниже.

[2]) Наказъ, ст. 158.

Сила высказанныхъ выше мыслей ограничивается, слѣдовательно, извѣстными условіями, при которыхъ можно требовать отъ судей только механическаго примѣненія изданныхъ законовъ. Оно возможно именно тогда, когда законы написаны самымъ точнымъ и яснымъ языкомъ и предусматриваютъ каждый отдѣльный случай со всѣми его индивидуальностями. Но это задача болѣе чѣмъ невозможная, и задача, къ которой не стремится ни одно законодательство.

§ 62. Идеи наказа имѣли положительное вліяніе на позднѣйшее законодательство, на тѣ узаконенія, изъ которыхъ составилась 65 ст. нашихъ основныхъ законовъ. Приводя ее здѣсь вполнѣ, мы считаемъ нужнымъ раздѣлить ее на двѣ части, различныя по содержанію:

1) „Законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ, безъ всякаго измѣненія или распространенія. Всѣ, безъ изъятія, мѣста, не исключая и высшихъ правительствъ... должны утверждать опредѣленія свои на точныхъ словахъ закона, не перемѣняя въ нихъ, безъ доклада императорскому величеству, ни единой буквы и не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій".

2) „Но если бы гдѣ-либо, по различію буквальнаго смысла узаконеній, встрѣтилось затрудненіе въ избраніи и приложеніи закона къ разсматриваемому дѣлу: въ такомъ случаѣ, по невозможности согласить буквальный смыслъ одного закона съ таковымъ же другого, самая необходимость предписываетъ, особенно въ высшихъ мѣстахъ, слѣдовать общему духу законодательства и держаться смысла, наиболѣе оному соотвѣтствующаго".

Первая часть 65 ст. составлена подъ вліяніемъ идей наказа, откуда даже заимствовано выраженіе, „не допуская обманчиваго непостоянства самопроизвольныхъ толкованій" [1]). Она, очевидно, исходитъ изъ того предположенія, что судья имѣетъ предъ собою законъ, настолько ясный и точный, что всякое отступленіе отъ его буквы будетъ злоупотребленіемъ судейской власти. Въ этомъ духѣ составлены узаконенія, на которыхъ основана первая часть 65 ст. Всѣ они изданы по поводу явныхъ нарушеній „точнаго и яснаго" смысла закона [2]). Они не предусматриваютъ случая

[1]) Наказъ, ст. 153.

[2]) Таковы, напр., выраженія указовъ времени Екатерины II-й: „каждый департаментъ (сената или коллегіи) имѣетъ принадлежащія ему... дѣла рѣшить единогласно, и на точномъ разумѣ законовъ" (П. С. З. № 11.989, п. 4 и 9); или: „палаты да не рѣшатъ (дѣла) инако, какъ въ силу государственныхъ узаконеній"; или: „рѣшеніе дѣла не инако да учинится, какъ точно въ силу узаконеній и по словамъ закона" (Учрежд. о губ. 1775 г.; П. С. З. № 14.392, ст. 124,184). Другія узаконенія, какъ мы замѣтили, изданы прямо по поводу явныхъ и произвольныхъ уклоненій отъ точнаго смысла закона. Таковы, напр., сенатскій указъ 1826 г., изданный по поводу явно неправильнаго примѣненія всемилостивѣйшаго манифеста

неясности или противорѣчія законовъ. Онъ предусмотрѣнъ узаконеніями, на коихъ основана вторая часть 65 ст.

Вторая часть 65 ст. предусматриваетъ именно случай противорѣчія нѣсколькихъ законовъ, относящихся къ одному и тому же дѣлу, когда, слѣдовательно, рѣчь идетъ не о толкованіи закона, но объ избраніи между нѣсколькими узаконеніями одного, для примѣненія его къ данному случаю.

Сенатскій указъ 1823 г., октября 31, вполнѣ подтверждаетъ этотъ смыслъ второй части 65 ст. Сенатскій указъ содержитъ въ себѣ высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта по дѣлу статскаго совѣтника Лѣнивцева [1]).

Лѣнивцевъ обвинялся въ различныхъ злоупотребленіяхъ по откупамъ, которые онъ имѣлъ въ вологодскомъ намѣстничествѣ. Для сужденія о поступкахъ Лѣнивцева и произнесенія надъ нимъ приговора, судебныя мѣста имѣли предъ собою нѣсколько узаконеній, изъ которыхъ нельзя было вывести какого-либо общаго начала [2]). Разнорѣчіе законовъ произвело разногласіе въ судахъ и самомъ сенатѣ. Дѣло поступило, наконецъ, на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Послѣдній нашелъ, что, во-1-хъ, прежнія узаконенія отмѣняются послѣдующими, и, во-2-хъ, что при противорѣчіи законовъ, правительственныя мѣста, въ особенности высшія, обязаны руководствоваться

1826 г. о помилованіи преступниковъ (2-е П. С. З. № 431), указъ сената 28-го мая 1818 г. (П. С. З. № 27.378). Сенатскій указъ 9-го августа 1828 г. предписалъ зависящимъ отъ сената установленіямъ публиковать его указы „безъ всякаго сокращенія, а тѣмъ паче измѣненія въ смыслѣ“ (П. С. З. № 2.221). Наконецъ, именнымъ указомъ сенату 7-го апрѣля 1788 г. (П. С. З. № 16.642) подтверждалось: „основывать свои опредѣленія вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣня ни единой литеры, не доложася намъ“. Такимъ образомъ, всѣ узаконенія, положенныя въ основаніе первой части 65-й ст., возстаютъ противъ „самопроизвольныхъ толкованій“ и искаженій текста закона, въ томъ случаѣ, когда судья имѣетъ точный и ясный законъ, относящійся къ дѣлу.

[1]) П. С. З. № 29.642.

[2]) Во-первыхъ, повидимому, къ дѣлу Лѣнивцева спеціально относился указъ 5-го октября 1776 г. о взысканіи недоимокъ по питейнымъ сборамъ. Основываясь „на точныхъ словахъ“ этого закона, судьи должны были приговорить подсудимаго къ ссылкѣ въ каторжную работу (П. С. З. № 14.515, п. 3). Затѣмъ, означенное дѣло производилось вслѣдствіе указа 23-го февраля 1816 г. о строжайшихъ мѣрахъ ко взысканію накопившихся недоимокъ. Указъ этотъ какъ бы подтверждалъ силу закона 1776 г. (Тамъ же, № 26.157, п. 4 и 14). Но, съ другой стороны, въ законодательствѣ нашемъ дѣйствовалъ указъ 1799 г., въ силу котораго каторжныя работы назначались только за убійство и грабежъ (П. С. З. № 19.059. Указъ 13-го февраля 1800 г., № 19.273). Далѣе, банкротскій уставъ 1800 г. установилъ различіе между отдѣльными видами несостоятельности, изъ которыхъ только злостное банкротство будетъ обложено уголовнымъ наказаніемъ (№ 91—92). Эти позднѣйшія, сравнительно съ указомъ 1776 г., узаконенія не давали судамъ права приговорить Лѣнивцева къ каторжной работѣ. Что касается еще позднѣйшаго указа 1816 года, ссылавшагося на указъ 1776 г., то смыслъ его былъ не совсѣмъ ясенъ. Подтверждалъ ли онъ законъ 1776 г. во всѣхъ его частяхъ или только въ отношеніи срока взысканія откупной недоимки?

общимъ духомъ законодательства. Это мнѣніе изложено словами, вошедшими въ текстъ 65 ст.

Изъ характера случая, разсмотрѣннаго государственнымъ совѣтомъ, ясенъ и объемъ правъ, предоставляемыхъ судебнымъ мѣстамъ 65 ст. Судебное толкованіе примѣняется для разрѣшенія противорѣчія между отдѣльными узаконеніями существующими, т.-е. предусматривающими данный случай, но предлагающими различные способы къ его разрѣшенію.

§ 63. Такимъ образомъ, судебная интерпретація, по точному смыслу 65 ст., не могла восполнять недостатковъ законодательства въ случаѣ неполноты закона, неясности его или пробѣла. Еще въ законодательствѣ Екатерины II окончательно утвердилось начало, по которому отсутствіе точнаго и яснаго закона обязывало судебныя мѣста пріостановить рѣшеніе дѣла и представить его на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ [1]).

Это правило подтверждаютъ: 227 ст. учр. сен., гдѣ изображено: „сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ, требующемъ изданія новыхъ, или пополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ проектъ разрѣшенія, и все дѣло, по ст. 205, вносится министромъ юстиціи, съ его заключеніемъ, къ Императорскому Величеству чрезъ государственный совѣтъ“.

Данная статья, предоставляя сенату право почина по поводу усмотрѣнныхъ имъ недостатковъ закона, прямо лишаетъ его права самостоятельно для даннаго дѣла восполнять эти недостатки посредствомъ распространительнаго толкованія и, тѣмъ болѣе, посредствомъ аналогіи. Пріостановка дѣла есть непосредственный результатъ неимѣнія точнаго закона.

Затѣмъ, по силѣ 281 ст. II т. Св. Зак., „никакое судебное мѣсто не можетъ рѣшить дѣло, если нѣтъ на оное яснаго закона; въ семъ случаѣ судебныя мѣста въ губерніяхъ обязаны представлять губернскому начальству, которое, сдѣлавъ предварительно въ общемъ собраніи губернскаго правленія и палатъ совѣщаніе, доноситъ о томъ правительствующему сенату“.

§ 64. Начало, о которомъ идетъ рѣчь, не было выдержано во всѣхъ частяхъ нашего законодательства. Въ области права уголов-

[1]) Начало это установлено еще законодательствомъ Петра Великаго. Такой смыслъ имѣетъ, напр., его знаменитый указъ 17-го апрѣля 1722 г.: „О храненіи правъ гражданскихъ, о невершеніи дѣлъ противъ регламентовъ и т. д.“ (П. С. З. № 3.970). Предписавъ о строгомъ и точномъ соблюденіи законовъ, указъ продолжаетъ: „буде же въ тѣхъ регламентахъ что покажется темно, или такое дѣло, что на оное яснаго рѣшенія не положено: такія дѣла не вершить, ниже опредѣлять, но приносить въ сенатъ выписки о томъ; гдѣ повинны сенатъ собрать всѣ коллегіи и объ ономъ мыслить и толковать подъ присягою, однакожъ не опредѣлять, но положа, напримѣръ, свое мнѣніе, объявлять намъ, и когда опредѣлимъ и подпишемъ, тогда оное напечатать и приложить къ регламентамъ, и потомъ въ дѣйство по оному производить“.

наго, повидимому, допущено исключеніе, изъ котораго впослѣдствіи выросло представленіе о правѣ судебныхъ мѣстъ рѣшать уголовныя дѣла по подобію. Фактъ этотъ замѣчателенъ тѣмъ болѣе, что большинство криминалистовъ и большинство законодательныхъ кодексовъ не допускаютъ аналогіи именно въ дѣлахъ уголовныхъ. Онъ можетъ быть объясненъ только путемъ историческимъ.

Прежде всего необходимо замѣтить, что наше уголовное законодательство (XV т. Св. Зак.) имѣетъ характеръ свода. Въ составъ его вошли самыя разнообразныя узаконенія, существовавшія въ прежнее время, въ томъ числѣ и постановленія съ неопредѣленной санкціей. Наказаніе назначалось общими выраженіями: „наказать яко преступника указовъ“, или: „по всей строгости законовъ“, или: „до чего доведется“ и т. д. При существованіи такихъ безусловно неопредѣленныхъ статей явилось большое затрудненіе опредѣлить объемъ правъ судьи при постановленіи приговора, на основаніи подобныхъ узаконеній. Съ одной стороны, законодатель не могъ отнести ихъ къ разряду „точныхъ и ясныхъ“ законовъ, уполномочивающихъ судебное мѣсто постановлять приговоры самостоятельно. Но, съ другой стороны, они были ясны и точны въ томъ отношеніи, что ими прямо предусматривалось дѣйствіе, подлежащее судебному разсмотрѣнію. Предписать судебной власти откладывать разсмотрѣніе дѣла не было никакого основанія; но, сообразно изложенному выше принципу, законодательство наше должно было ограничить право судьи въ опредѣленіи мѣры наказанія. Эта цѣль и была достигнута XV т. Св. Зак. На основаніи 104 ст., судебное мѣсто принимало къ своему разбирательству дѣйствіе, предусмотрѣнное одною изъ означенныхъ статей, опредѣляло мѣру наказанія, соображаясь съ статьями Свода, предусматривающими дѣйствія, наиболѣе сходныя съ даннымъ, но, не приводя своего рѣшенія въ исполненіе, представляло его на усмотрѣніе высшаго мѣста [1]).

Въ этой статьѣ нельзя видѣть (какъ это дѣлаетъ современная судебная практика) зародыша права рѣшенія по аналогіи.

По смыслу ея, дѣло рѣшалось на основаніи закона, и только мѣра наказанія опредѣлялась судомъ по подобію съ другими статьями уголовнаго кодекса. Вмѣстѣ съ тѣмъ рѣшеніе не вступало въ законную силу, а представлялось на усмотрѣніе высшей власти.

---

[1]) Приводимъ здѣсь полный текстъ 104 ст., вполнѣ раскрывающій ея историческое происхожденіе и значеніе: „когда законъ, полагая наказаніе, назначаетъ оное общими выраженіями, какъ-то: наказать яко преступника указовъ, или наказать по всей строгости законовъ..., не опредѣляя притомъ ни рода наказанія, ни вида его; или же, когда, назначая родъ наказанія, онъ не назначаетъ его вида, тогда судъ прежде всего опредѣляетъ съ точностію существо преступленія, сравниваетъ его съ другими (преступленіями) однородными и къ нему по свойству ихъ ближайшими, а потомъ полагаетъ за оное наказаніе и представляетъ свое мнѣніе въ высшее мѣсто“... Статья 104 т. XV, ч. 1, издан. 1832 года, соотвѣтствуетъ 119 ст., издан. 1842 года, 155 ст. улож. о нак., изд. 1845 года, и 151 ст. по изд. 1866 года.

§ 65. Изъ 104 ст. вышла 151 (прежняя 155) ст. нынѣ дѣйствующаго уложенія о наказаніяхъ. Необходимо замѣтить, что роль 151 ст. ничѣмъ не отличается отъ роли ст. 104 прежняго Свода Законовъ. Извѣстно, что составители уложенія не рѣшались составить дѣйствительно новаго и самостоятельнаго кодекса уголовныхъ законовъ. Называя свой трудъ уложеніемъ, они остались въ области работъ сводныхъ. Вотъ ихъ собственныя слова: „Уложеніе", говорятъ они, „долженствовало быть и есть не что иное, какъ собраніе очищенныхъ, приведенныхъ въ порядокъ и ясность, дополненныхъ и во многомъ исправленныхъ, но однакожъ въ общемъ составѣ и существѣ своемъ прежнихъ уголовныхъ нашихъ законовъ. Оно, въ нѣкоторомъ смыслѣ, занимаетъ среднее мѣсто между обыкновеннымъ сводомъ и тѣмъ, что въ наше время именуется новымъ кодексомъ законовъ. Редакторы желали бы имѣть право назвать его сводомъ усовершенствованнымъ" [1]). Но въ юридическомъ смыслѣ не можетъ быть рѣчи о чемъ-то среднемъ между уложеніемъ и сводомъ. Въ сущности уложеніе осталось сводомъ. Въ качествѣ собранія прежнихъ уголовныхъ законовъ нашихъ, уложеніе приняло въ себя и 104 ст. XV т. (155 ст. улож.). Нельзя было не признать необходимости такой статьи въ новомъ уложеніи. Неопредѣленная санкція уголовныхъ законовъ, вызвавшая необходимость 104 ст. въ прежнемъ сводѣ, не исчезла и въ новомъ уложеніи. Она приняла только другую форму [2]).

---

[1]) *Краткое обозрѣніе хода работъ и предположеній по составленію новаго кодекса законовъ о наказаніяхъ*, стр. 66—67.

[2]) См. ст. Н. С. Таганцева, *Журн. гражд. и угол. пр.*, январь, 1873 г., стр. 8. Примѣры на лицо: 229 ст. постановляетъ, что „за присвоеніе денегъ, отъ кого-либо данныхъ на свѣчи или вообще на церковь, или же на содержаніе монастырей и монашествующихъ, но еще въ имущество церковное не поступившихъ, виновные подвергаются: наказаніямъ, опредѣленнымъ за присвоеніе чужого имущества". Эта санкція даетъ судьѣ возможность выбирать между различными наказаніями, установленными 1681 и 1682 ст. улож. о наказ. и 177 ст. уст. о нак. Вторая часть 229 ст. постановляетъ, что „за похищеніе изъ церкви не принадлежащихъ къ церковному имуществу денегъ или вещей, когда сіе учинено безъ оскорбленія святыни, виновные подвергаются: наказаніямъ, за кражу опредѣленнымъ". Слѣдовательно, судья въ данномъ случаѣ имѣетъ предъ собою весь отдѣлъ о кражѣ, заключающій въ себѣ 20 статей (1644—1664) съ различными степенями наказанія, положенными въ каждой изъ нихъ. Чѣмъ это постановленіе опредѣленнѣе, напр., постановленія банкротскаго устава, гласившаго, что злостный банкротъ приговаривается къ такому наказанію, какому „подлежитъ по закону публичный воръ?" Не менѣе эластично постановленіе 576 ст., назначающей для виновныхъ въ сбытѣ фальшивыхъ кредитныхъ билетовъ наказаніе, опредѣленное за мошенничество. Извѣстно, что отдѣлъ о мошенничествѣ (ст. 1665—1675), кромѣ общаго опредѣленія мошенничества (ст. 1665), содержитъ въ себѣ постановленія о спеціальныхъ его видахъ и притомъ постановленія, не всегда опредѣленныя. Такъ, ст. 1666 и 1667 содержатъ въ себѣ только опредѣленіе мѣры наказанія, а относительно опредѣленія преступленій, имъ соотвѣтствующихъ, ссылаются на уст. о нак., именно на ст. 173—176. Эти статьи предусматриваютъ обмѣръ и обвѣсъ при продажѣ, куплѣ и мѣнѣ товаровъ, обманы въ количествѣ и качествѣ товара, или въ разсчетѣ платежа, или же при размѣнѣ денегъ; подмѣнъ вещей, данныхъ на сохраненіе, для

Такимъ образомъ легко убѣдиться, что 155 ст. (впослѣдствіи 151) не установляла никакихъ другихъ правъ, кромѣ опредѣленныхъ уже 104 ст. Видоизмѣнилась только редакція, сообразно потребностямъ „усовершенствованнаго" свода; 155 ст. редактирована слѣдующимъ образомъ: „если въ законѣ, за подлежащее разсмотрѣнію суда преступное дѣяніе нѣтъ опредѣленнаго наказанія, то судъ приговариваетъ виновнаго къ одному изъ наказаній, предназначенныхъ за преступленія, по важности и роду своему наиболѣе съ онымъ сходныя; но, не приводя таковыхъ приговоровъ своихъ въ исполненіе, представляетъ о томъ безъ замедленія, по установленному порядку подчиненности, на разсмотрѣніе правительствующаго сената". По существу, это та же 104 ст., но только въ обобщенной формѣ, скрывающей ея историческое происхожденіе.

Вопросъ о точномъ смыслѣ 155 ст. возникъ съ изданіемъ судебныхъ уставовъ и новымъ изданіемъ уложенія о наказаніяхъ (1866 г.), гдѣ 151-я ст. (прежняя 155 ст.) редактирована уже въ томъ смыслѣ, что приговоры, на основаніи ея постановленные, не представляются сенату, а получаютъ законную силу.

§ 66. Судебные уставы 1864 г. отмѣнили старый принципъ права толкованія и замѣнили его новымъ, діаметрально противоположнымъ.

Новый принципъ изложенъ въ извѣстной 13 ст. уст. уголовн. судопр., которой соотвѣтствуетъ 10 ст. уст. гражд. судопр. [1]).

„Воспрещается останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ. За нарушеніе сего правила виновные подвергаются отвѣтственности какъ за противозаконное бездѣйствіе власти". Новое начало, установленное этими статьями, приводитъ къ послѣдствіямъ двоякаго рода: первое изъ нихъ мы назовемъ ближайшимъ, непосредственнымъ, прочія косвенными, хотя и неизбѣжными.

13 и 10 ст., взятыя изолированно, безъ отношенія къ прочимъ частямъ судебныхъ уставовъ, содержатъ въ себѣ только одно требованіе, именно, что по каждому дѣлу, находящемуся въ судебномъ разбирательствѣ, долженъ быть постановленъ приговоръ, ка-

---

переноски, и т. п. весьма разнообразныя дѣйствія. Слѣдующія затѣмъ статьи улож. о наказ. предусматриваютъ особыя спеціальныя средства, избранныя мошенниками для достиженія своей цѣли—присвоеніе себѣ непринадлежащаго званія, употребленіе въ игрѣ поддѣльныхъ картъ, опаиваніе зельями и т. д. Обширное поле для выбора наказанія за преступленіе, предусмотрѣнное 576 ст.! Не подходятъ ли указанныя здѣсь постановленія подъ случай, предусмотрѣнный 104 (119) ст., когда законъ, назначая родъ наказанія, не назначаетъ его вида?

[1]) Послѣдняя редактирована такъ: „воспрещается останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности, недостатка или противорѣчія законовъ. За нарушеніе сего правила виновные подвергаются отвѣтственности, какъ за отказъ въ правосудіи". Замѣтимъ здѣсь только, что 10 ст. уст. гр. суд. воспрещаетъ останавливать рѣшеніе дѣла и подъ предлогомъ недостатка закона, о чемъ не говоритъ ст. 13 уст. угол. суд. Значеніе этого обстоятельства мы увидимъ ниже.

кого бы то ни было содержанія. Принципъ этотъ противорѣчитъ прежнему правилу, гласившему, что судъ не приступаетъ къ рѣшенію дѣла, на которое не было „точнаго и яснаго закона". Больше ничего новое правило, взятое само по себѣ, не заключаетъ. Требованіе, изложенное въ немъ, чисто внѣшнее, формальное, не касающееся существа и содержанія судебнаго рѣшенія. Оно будетъ совершенно выполнено, если уголовный судъ, не имѣя предъ собою „точнаго" закона, предусматривающаго поступокъ, находящійся въ разбирательствѣ, постановитъ приговоръ оправдательный [1]). Законъ воспрещаетъ суду возбуждать во время производства дѣла законодательные вопросы и откладывать дѣло впредь до ихъ разрѣшенія. Законодательный вопросъ можетъ быть возбужденъ независимо отъ судебнаго рѣшенія, которое должно состояться на основаніи существующихъ законовъ. Таковъ точный смыслъ 136 ст. учр. суд. уст.: „если при рѣшеніи дѣла судомъ обнаружена неполнота закона, и прокуроръ окружнаго суда признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ, то, независимо отъ рѣшенія дѣла судомъ, на основаніи уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводствъ, доноситъ о замѣченной неполнотѣ закона прокурору судебной палаты, отъ коего зависитъ представить возбужденный вопросъ на усмотрѣніе министра юстиціи".

§ 67. Но понятно само собою, что обязанность, возложенная нынѣ на судъ, постановлять рѣшеніе, не обращая вниманія на несовершенство закона, должна вліять косвенно и на матеріальную сторону рѣшенія, т.-е. должна расширить право суда въ отношеніи толкованія закона. Оставить судъ при прежнихъ средствахъ толкованія, въ узкой рамкѣ правъ, очерченныхъ 65 ст. осн. зак., было бы невозможно, въ виду новаго объема обязанностей, возложенныхъ на суды. Необходимо только опредѣлить размѣръ этихъ правъ, какъ въ виду общихъ началъ права, такъ и въ виду началъ положительнаго русскаго права. При этомъ необходимо замѣтить, что какъ наука, такъ и законодательство не могутъ установить общей нормы для интерпретаціи всѣхъ частей права. Объемъ права толкованія долженъ зависѣть отъ свойствъ закона, подлежащаго толкованію. Въ этомъ отношеніи необходимо провести границу между гражданскимъ и уголовнымъ закономъ.

1) Рѣшеніе, постановленное судомъ по дѣлу гражданскому, въ большинствѣ случаевъ содержитъ въ себѣ опредѣленіе, кому, на основаніи существующихъ законовъ, принадлежитъ спорное право. При разрѣшеніи этого вопроса судья не можетъ быть поставленъ въ зависимость отъ одного буквальнаго смысла узаконеній, относящихся

---

[1]) Какъ этого и требуетъ ст. 771 уст. угол. суд.: „судъ постановляетъ приговоръ: 1) объ оправданіи подсудимаго, когда дѣяніе, въ коемъ онъ былъ обвиняемъ, признается недоказаннымъ, неподлежащимъ вмѣненію по законнымъ причинамъ или не воспрещеннымъ законами подъ страхомъ наказанія" и т. д.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

къ тому или другому разряду институтовъ и правоотношеній. Право, подлежащее въ данную минуту судебному разбирательству, могло возникнуть изъ отношеній, хотя не предусмотрѣнныхъ прямо существующими законами, но составляющихъ ихъ естественное послѣдствіе [1]). Формы гражданскихъ правоотношеній развиваются быстро, особенно въ нѣкоторыхъ ихъ отрасляхъ, напримѣръ, въ отношеніяхъ торговыхъ [2]); никакое законодательство не можетъ идти, шагъ за шагомъ, за развивающимися формами гражданскихъ сдѣлокъ. Лишая суды права разрѣшать возникающія изъ нихъ столкновенія по аналогіи, законодатель оставилъ бы безъ охраны самыя законныя права, сдѣлки, не противорѣчащія ни общему смыслу положительнаго законодательства, ни началамъ общественной нравственности. Вотъ почему предоставленіе гражданскимъ судамъ не только права толкованія законовъ, но и права разрѣшенія дѣлъ по аналогіи есть необходимость, вызываемая всѣми условіями современнаго правосудія [3]).

Этой цѣли и соотвѣтствуетъ постановленіе 10 ст. уст. гражд. суд. Гражданскіе суды не въ правѣ останавливать рѣшенія подъ предлогомъ не только „неполноты, неясности или противорѣчія законовъ“, но и ихъ недостатка, т.-е. совершеннаго пробѣла законодательства по извѣстному предмету. Важность права, возникающаго изъ этой обязанности гражданскихъ судовъ, очевидна. Разрѣшая вопросъ о принадлежности спорнаго права, суды могутъ, для отдѣль-

---

[1]) Ср. Rönne, *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*, т. I, § 20, стр. 81 (третьяго изд.).

[2]) Такъ, постановленія нашихъ гражданскихъ законовъ о куплѣ-продажѣ движимыхъ имуществъ чрезвычайно немногочисленны и неполны; вслѣдствіе этого, при современномъ развитіи нашей торговли и разнообразіи торговыхъ сдѣлокъ, суды коммерческіе должны руководствоваться общими началами права, прибѣгая даже къ постановленіямъ права иностраннаго, преимущественно германскаго.

[3]) Вопросъ этотъ разрѣшенъ и кассаціонными рѣшеніями сената; здѣсь полезно будетъ изложить взглядъ гражданскаго кассаціоннаго департамента сената на право аналогіи. Начала, установленныя имъ, состоятъ въ слѣдующемъ: 1) при рѣшеніи дѣла судомъ, онъ долженъ прежде всего руководствоваться точнымъ разумомъ закона, на тотъ именно случай установленнаго; 2) основывать свои рѣшенія не на буквальномъ, а на общемъ смыслѣ законовъ судебныя мѣста имѣютъ право лишь тогда, когда въ законѣ встрѣтилась неполнота, неясность, недостатокъ или противорѣчіе, т.-е. тогда только, когда буквальный смыслъ закона оказался неразъясняющимъ встрѣтившихся по дѣлу обстоятельствъ; но затѣмъ 3) ст. 9 уст. гражд. суд., въ указанныхъ выше случаяхъ, не только даетъ судебнымъ мѣстамъ право, но и поставляетъ имъ въ обязанность основывать свои рѣшенія на общемъ смыслѣ законовъ. Изъ чего слѣдуетъ, что принятіе судебными мѣстами въ основаніе рѣшенія началъ гражданскаго права тогда только можетъ быть признано неумѣстнымъ и неправильнымъ, когда окажется, что изъ общаго смысла существующихъ законоположеній нельзя сдѣлать того вывода, какой сдѣланъ судомъ, или когда выводъ этотъ состоитъ въ противорѣчіи съ ясно выраженными въ законѣ правилами или съ общимъ духомъ законовъ. Рѣшен. кассац. деп. 1868 г., № 853; 1869 г., № 1.292. Ср., кромѣ того, примѣры, гдѣ сенатъ руководился общими началами права: 1868 г., № 850; 1867 г., № 72 и 97; 1869 г., № 462 и 106; 1870 г., № 1.879; 1871 г., № 1.218, 1.219 и многія другія.

ныхъ случаевъ, восполнять пробѣлы законодательства, руководствуясь общимъ его смысломъ. Таково требованіе 9 ст. уст. гражд. суд.

„Всѣ судебныя установленія обязаны рѣшать дѣла по точному разуму существующихъ законовъ, а въ случаѣ ихъ неполноты, неясности, недостатка или противорѣчія, основывать рѣшеніе на общемъ смыслѣ законовъ".

2) Уголовное правосудіе поставлено въ другія условія. Между тѣмъ, какъ предметомъ гражданскаго правосудія является вся масса частныхъ правоотношеній, безпрерывно развивающаяся, а потому не всегда предусмотрѣнная положительнымъ закономъ, предметомъ уголовнаго правосудія является строго опредѣленный кругъ дѣйствій вообще, и въ частности предусмотрѣнныхъ уголовнымъ закономъ. Дѣйствія эти называются преступленіями. Въ идеѣ преступленія содержится понятіе дѣйствія, воспрещеннаго уголовнымъ закономъ подъ страхомъ наказанія, слѣдовательно, непремѣнно, хотя in genere, предусмотрѣннаго закономъ, безъ формальнаго запрета котораго данное дѣйствіе и не было бы преступленіемъ. Nullum crimen sine lege. Этимъ кореннымъ правиломъ самъ собою разрѣшается вопросъ о допустимости аналогіи въ дѣлахъ уголовныхъ. Идея преступленія, не предусмотрѣннаго закономъ, заключаетъ въ себѣ логическое противорѣчіе—есть nonsens. Допустить аналогію въ дѣлахъ уголовныхъ значило бы признать, что судъ имѣетъ право объявить in specie преступнымъ то, что̀ не запрещено закономъ in genere. Конечно, нельзя назвать пробѣломъ или молчаніемъ закона (silence de la loi) простую неполноту текста данной статьи, происходящую или отъ излишней общности ея выраженій [1]), или отъ ихъ излишней спеціальности [2]). Въ данномъ случаѣ намѣреніе законодателя не было бы осуществлено и интересы общества достаточно ограждены, если бы судъ въ рѣшеніи своемъ былъ связанъ несовершенною редакціей закона. Неполнота закона не можетъ быть предлогомъ не только къ пріостановкѣ рѣшенія, но и къ оправдательному приговору: она должна быть (независимо отъ возбужденія законодательнаго вопроса) выполнена для даннаго случая распространительнымъ толкованіемъ, примѣры котораго мы привели выше. Мы не говоримъ уже здѣсь о простомъ противорѣчіи законовъ, устраненіе котораго лежало на обя-

---

[1]) Такъ, 304 ст. улож. о наказ. опредѣляетъ наказаніе тому, „кто дозволитъ себѣ приложенныя по распоряженію правительства или судебныхъ мѣстъ или иныхъ начальствъ, печати и другіе знаки самовольно истребить, снять, сорвать или повредить". Очевидно судъ, примѣняя 304 ст., долженъ опредѣлить, что̀ разумѣется подъ общимъ выраженіемъ „другіе знаки", за снятіе которыхъ виновные подвергаются наказанію, установленному за снятіе печатей. Такъ, сенатъ разъяснилъ, что подъ этимъ выраженіемъ слѣдуетъ понимать „пломбы, штемпеля и т. п. знаки, которые указываютъ на принадлежность помѣченныхъ такимъ образомъ предметовъ казнѣ". Рѣш. 1869 г. № 140.

[2]) 286 ст. улож. о наказ., предусматривающая оскорбленіе чиновника „ругательными и поносительными словами", редактирована (особенно во второй ея половинѣ) такъ, что изъ буквальнаго ея смысла вытекаетъ, что законъ предусматриваетъ только оскорбленіе, нанесенное на словахъ. Но сенатъ разъяснилъ, что эта статья примѣняется и къ оскорбленіямъ, нанесеннымъ на письмѣ.

занности судовъ и на основаніи 65 ст. осн. зак. Въ случаѣ недостатка закона судъ, на основаніи 771 ст. уст. уг. суд., долженъ постановить оправдательный приговоръ. Онъ не можетъ самопроизвольно расширять кругъ преступныхъ дѣйствій.

Отсюда понятно, что по смыслу 151 ст. улож. о наказ. аналогія не допускается въ нашемъ уголовномъ правѣ. Эта статья прямо говоритъ: „если въ законѣ за подлежащее разсмотрѣнію суда преступное дѣяніе нѣтъ опредѣленнаго наказанія“ и т. д. Слѣдовательно, для того, чтобы извѣстное дѣйствіе подлежало разсмотрѣнію суда, оно должно заключать въ себѣ признаки преступнаго дѣйствія. На основаніи 520 ст. уст. уг. судопр., только при этомъ условіи обвинительный актъ можетъ имѣть юридическую силу. То же самое подтверждаетъ и 12 ст. уст. уг. суд., гдѣ прямо сказано: „всѣ судебныя установленія обязаны рѣшать дѣла по точному разуму существующихъ законовъ, а въ случаѣ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подъ страхомъ наказанія, должны основывать рѣшеніе на общемъ смыслѣ законовъ“. Итакъ, 12 ст. имѣетъ въ виду примѣненіе судомъ такихъ законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подъ страхомъ наказанія; слѣдовательно, судъ можетъ имѣть дѣло только съ дѣяніями, прямо воспрещенными уголовнымъ закономъ. Этихъ словъ совершенно достаточно для устраненія всякой мысли о допустимости аналогіи на основаніи 12 ст.

§ 68. Границы права толкованія законовъ, установляемаго 12 ст. уст. уг. суд., могутъ быть обозначены безъ особеннаго труда. Законъ даетъ судамъ уголовнымъ право основывать свое рѣшеніе на „общемъ смыслѣ“ законодательства въ трехъ случаяхъ: неполноты, неясности и противорѣчія законовъ. Для ближайшаго разсмотрѣнія этихъ трехъ случаевъ, мы расположимъ ихъ въ иной постепенности сравнительно съ послѣдовательностью ихъ въ 12 ст. Именно, мы начнемъ съ случая, предполагающаго меньшій объемъ права толкованія, переходя къ другимъ, требующимъ большаго простора для интерпретаціи. Съ этой точки зрѣнія, случаи, предусмотрѣнные 12 ст., расположатся въ слѣдующемъ порядкѣ: противорѣчіе, неясность и неполнота законовъ.

Случай противорѣчія законовъ предполагаетъ существованіе нѣсколькихъ узаконеній, такъ или иначе предусматривающихъ данный случай, но несогласныхъ между собою въ отношеніи опредѣленія существа преступленія, мѣры наказанія и т. д. Задача судьи состоитъ въ опредѣленіи, какое изъ этихъ узаконеній должно быть примѣнено къ данному случаю, находящемуся въ судебномъ разбирательствѣ. Другими словами, на судѣ лежитъ обязанность избрать законъ, непосредственно относящійся къ данному случаю. Судъ руководствуется общими правилами примѣненія законовъ, нисколько не отрѣшаясь отъ ихъ буквальнаго смысла. Правила избранія законовъ для отдѣльнаго случая во многомъ сходны съ правилами составленія свода законовъ общихъ. Таково, напр., правило, что изъ

двухъ или трехъ несходныхъ законовъ должно слѣдовать позднѣйшему, такъ какъ законъ позднѣйшій отмѣняетъ предыдущій и т. д. Но разъ законъ избранъ, судья подчиняется въ примѣненіи его точному смыслу его текста [1]).

Неясность закона зависитъ отъ неудачной редакціи его текста, невѣрно выражающаго мысль законодателя. Задача суда состоитъ въ изъясненіи точнаго смысла закона, т.-е. въ сообщеніи ему того объема, какой онъ долженъ имѣть, согласно цѣли и намѣреніямъ законодателя [2]).

Неполнота закона есть результатъ несоотвѣтствія между логическимъ разумомъ закона, намѣреніемъ законодателя, съ одной,— и буквальнымъ смысломъ его текста, съ другой стороны. Вслѣдствіе этого многія дѣянія, очевидно, преступныя и подходящія подъ смыслъ буквально неполнаго закона, являются непредусмотрѣнными въ его текстѣ. Это несовершенство закона устраняется судомъ съ помощью распространительнаго толкованія статьи закона, относящейся, по мнѣнію суда, къ дѣлу, находящемуся въ его разбирательствѣ. Вопросъ, который въ этомъ случаѣ ставитъ себѣ судъ,

---

[1]) Лучшимъ примѣромъ такого избранія закона изъ нѣсколькихъ противорѣчащихъ узаконеній представляетъ приведенное выше дѣло Лѣнивцева.

[2]) Въ примѣръ можно привести изъясненіе точнаго смысла постановленій нашего законодательства о недозволенной покупкѣ имущества несовершеннолѣтняго; примѣръ этотъ тѣмъ удобнѣе, что въ немъ мы имѣемъ дѣло съ разъясненіями какъ уголовнаго, такъ и гражданскаго кассаціонныхъ департаментовъ, съ толкованіемъ, построеннымъ на общемъ смыслѣ гражданскихъ и уголовныхъ законовъ. Ст. 1703 улож. о наказ. гласитъ: „купившій завѣдомо имущество у малолѣтняго, или несовершеннолѣтняго, безъ надлежащаго на то разрѣшенія или же требуемаго существующими о семъ законами согласія попечителей, приговаривается“ и т. д. Возбуждаетъ сомнѣніе и подлежитъ толкованію постановленіе этой статьи относительно покупки имущества у несовершеннолѣтнихъ. Малолѣтніе не дѣеспособны вообще; слѣдовательно, покупка у нихъ всякаго имущества подходитъ подъ условіе 1703 ст. Напротивъ, несовершеннолѣтніе (17—21 г.) имѣютъ значительную долю дѣеспособности. Поэтому судья, преслѣдующій покупку имущества у несовершеннолѣтняго, долженъ поставить себѣ вопросъ: покупка какого имущества воспрещается въ данномъ случаѣ закономъ? Этотъ вопросъ разрѣшается другимъ: на продажу какого имущества законъ требуетъ согласія попечителя? Обращаясь къ 220, 222, 710 и 1.410 ст. 1-й ч., X т. Св. Зак., мы находимъ, что согласіе попечителей требуется для продажи такихъ имуществъ, укрѣпленіе и передача которыхъ требуетъ письменнаго акта. Такіе акты требуются при продажѣ недвижимыхъ имуществъ; но купля-продажа движимыхъ имуществъ не требуетъ, на основаніи 1.510 ст. 1-й ч., X т., письменнаго акта, а слѣдовательно, и согласія попечителей. Посему, пріобрѣтеніе движимаго имущества отъ несовершеннолѣтняго не можетъ считаться недѣйствительнымъ съ точки зрѣнія гражданскихъ законовъ, и не подходитъ подъ дѣйствіе 1.703 ст. улож. о наказ., ни 220 ст. 1-й ч., X т. Св. Зак. Такъ изъяснили точный смыслъ сихъ статей какъ уголовный, такъ и гражданскій кассаціонный департаментъ. Ср. рѣш. гражд. департ. 1869 г., № 324; 1871 г., № 858. Рѣшеніе уголовнаго кассаціоннаго департамента 1867 года, № 416; 1870 г., № 1.221.

формулируется слѣдующимъ образомъ: „подходитъ ли данный случай подъ дѣйствіе № статьи уложенія?“ [1]).

Таковы границы права толкованія, предоставленнаго нашему суду въ области гражданскаго и уголовнаго права.

§ 69. О силѣ судебнаго толкованія. Вопросъ, который намъ предстоитъ разрѣшить, можетъ быть формулированъ слѣдующимъ образомъ: можетъ ли толкованіе закона, предложенное въ судебномъ рѣшеніи, состоявшемся по единственному дѣлу, получить значеніе общей нормы, обязательной при рѣшеніи другихъ подобныхъ случаевъ?

При разрѣшеніи этого вопроса необходимо различать: 1) между судебнымъ рѣшеніемъ вообще, т.-е. рѣшеніемъ, постановляемымъ всякимъ судебнымъ мѣстомъ, и 2) рѣшеніемъ, изданнымъ высшимъ судебнымъ установленіемъ, облеченнымъ правомъ толкованія законовъ, т.-е. кассаціонными департаментами сената. По отношенію къ этому послѣднему въ настоящее время возникъ вопросъ, въ разрѣшеніи котораго теорія и практика расходятся между собою. Именно— сенатъ настаиваетъ на томъ, что кассаціонныя рѣшенія его имѣютъ безусловно обязательную силу для всѣхъ судебныхъ мѣстъ имперіи. Напротивъ, теорія доказываетъ, что эти рѣшенія подчиняются общимъ правиламъ о дѣйствіи судебнаго рѣшенія, изложеннымъ въ 68 и 69 ст. нашихъ основныхъ законовъ.

§ 70. Обратимся, прежде всего, къ уясненію значенія судебнаго рѣшенія вообще Юридическая природа судебнаго рѣшенія опредѣляется тѣмъ, что оно содержитъ въ себѣ примѣненіе общаго закона къ отдѣльному случаю. Поэтому, сила его исчерпывается примѣненіемъ его къ дѣлу, по которому оно состоялось. Способъ разрѣшенія дѣла, принятый судомъ въ данномъ случаѣ, не обязываетъ юридически другой судъ (или даже тотъ же самый судъ) по другому однородному дѣлу держаться того же способа. Это нисколько не говоритъ противъ необходимости единообразнаго примѣненія законовъ судами, причемъ главнымъ руководящимъ началомъ являются прецеденты, т.-е. рѣшенія судовъ, прежде состоявшіяся по дѣламъ однороднымъ. Здравыя начала справедливости и общественной нравственности требуютъ, чтобы къ каждому случаю, подлежащему разсмотрѣнію суда, общій законъ былъ примѣненъ въ томъ же смыслѣ, въ какомъ онъ былъ уже примѣненъ къ другому

---

[1]) Для примѣра ср. приведенное выше толкованіе 571 ст. улож. о наказ. Также толкованіе на ст. 220 и 1.160 ст. въ моей ст.: *О судебномъ толкованіи законовъ*. стр. 33, примѣч. 34.

однородному дѣлу; каждый тяжущійся въ правѣ ожидать, что его дѣло будетъ разрѣшено судомъ такъ же, какъ уже разрѣшено было другое, представлявшее однородныя обстоятельства. Никто, поэтому, не сомнѣвается, что юридическое образованіе судьи было бы неполно безъ знакомства съ прецедентами, съ многолѣтнею практикою и преданіями судовъ. Прецеденты всѣми уважаемаго и достойнаго уваженія судебнаго мѣста—превосходная гарантія противъ личныхъ и произвольныхъ толкованій закона отдѣльными представителями судебной власти. Въ хорошо организованной магистратурѣ сила прецедентовъ сдерживаетъ произволъ толкованія едва ли не больше, чѣмъ законодательныя мѣры противъ этого произвола.

Но, признавая вполнѣ значеніе прецедента, нельзя не видѣть, что это значеніе фактическое, обычное, нравственное, но никакъ не юридическое. Сообщить обязательную юридическую силу прецеденту — значило бы (не говоря уже о смѣшеніи законодательной и судебной власти) связать свободу судейскаго рѣшенія, необходимую въ виду индивидуальнаго разнообразія отдѣльныхъ случаевъ, и уничтожить возможность реакціи противъ невѣрнаго истолкованія закона въ томъ или другомъ дѣлѣ, реакціи противъ дурныхъ прецедентовъ [1]). Далеко не всѣ прецеденты могутъ претендовать на руководящее значеніе въ судебной практикѣ. Прецеденты, составляющіе, напримѣръ, гордость англійскихъ судовъ, которые опираются на нихъ, какъ на незыблемыя начала своей практики, сложились, такъ сказать, въ борьбѣ за существованіе, при чемъ множество рѣшеній погибло, не оставивъ въ памяти судейскаго сословія ничего, или оставивъ дурное воспоминаніе.

Поэтому, съ юридической точки зрѣнія, различные виды толкованія, по степени ихъ обязательной силы, располагаются въ слѣдующемъ порядкѣ: 1) толкованіе научное, не имѣющее никакой обязательной силы, кромѣ силы здраваго смысла; 2) толкованіе судебное, имѣющее обязательную силу для того случая, при разсмотрѣніи котораго оно постановлено, но необязательное для другихъ дѣлъ;

---

[1]) Въ самой Англіи, гдѣ при господствѣ обычнаго права и при внѣшней неудовлетворительности состоянія законодательства, прецеденты имѣютъ огромное значеніе, признано необходимымъ относиться къ прежнимъ рѣшеніямъ критически. Лордъ верховный судья Камденъ въ 1765 году слѣдующимъ образомъ протестовалъ противъ плохого прецедента изъ практики англійскихъ судовъ временъ Карла II-го. „Это есть воззрѣніе всѣхъ двѣнадцати судей Англіи; великій, требующій уваженія авторитетъ! Могутъ ли, однако, двѣнадцать судей, объявивъ, что нѣчто, по ихъ воззрѣнію, есть право, сдѣлать это обязательнымъ правомъ для королевства? Я говорю: нѣтъ! и судья, который бы сталъ утверждать противное, заслуживалъ бы сильнаго порицанія". Коксъ, названное соч., стр. 293.

3) толкованіе законодательное или аутентическое, имѣющее общеобязательное значеніе [1]).

§ 71. Эти общія начала, установляющія силу судебнаго толкованія, выражены и въ нашихъ основныхъ законахъ.

По ст. 68-й „окончательное судебное рѣшеніе частнаго дѣла имѣетъ силу закона для того дѣла, по коему оно состоялось".

Затѣмъ, 69 ст. говоритъ: „судебныя рѣшенія дѣлъ частныхъ, хотя могутъ быть приводимы въ поясненіе въ докладахъ, но не могутъ быть признаваемы закономъ общимъ, для всѣхъ обязательнымъ, ниже служить основаніемъ окончательныхъ рѣшеній по дѣламъ подобнымъ".

Такимъ образомъ значеніе прецедента, при господствѣ у насъ писаннаго закона, сводится на значеніе пояснительнаго примѣра, который можетъ быть приведенъ въ докладѣ, но безъ всякой обязательной силы.

§ 72. Примѣненіе означенныхъ статей къ рѣшеніямъ судовъ, разсматривающихъ дѣла по существу, не подлежитъ сомнѣнію. Но въ какой силѣ примѣняются они къ опредѣленіямъ кассаціонныхъ департаментовъ сената, учрежденныхъ для наблюденія за охраненіемъ точной силы закона и за единообразнымъ его исполненіемъ всѣми судебными мѣстами имперіи? (ст. 5 учр. суд. уст.).

Этотъ вопросъ мы должны рѣшить, во-1-хъ, на основаніи существа кассаціоннаго порядка и постановленій другихъ законодательствъ по этому предмету, во-2-хъ, на основаніи точнаго смысла постановленій нашего законодательства.

§ 73. Установленіе кассаціоннаго суда имѣетъ цѣлью обезпечить правильность въ отправленіи правосудія путемъ чисто отрицательнымъ, т.-е. путемъ отмѣны рѣшеній, при постановленіи которыхъ нарушены формальныя условія правосудія. Послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія является пересмотръ дѣла и новое рѣшеніе его по существу. Легко замѣтить, слѣдовательно, что вся конструкція кассаціоннаго порядка исходитъ изъ понятія независимости судовъ, рѣшающихъ дѣло по существу въ отношеніи избранія, примѣненія и толкованія законовъ. Кассаціонный судъ не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе дѣла по существу и постановлять собственное рѣшеніе на мѣсто отмѣненнаго, какъ это дѣлаетъ высшая апелляціонная инстанція. Въ идеѣ кассаціоннаго рѣшенія вовсе не содержится понятія обязательности юридическихъ основаній, принятыхъ

---

[1]) Фукаръ, *Eléments de droit public et administratif*, т. I, стр. 105 и слѣд. „On distingue deux interprétations de la loi: l'interprétation par voie de doctrine, qui est donnée par les jurisconsultes sans aucune force obligatoire, ou par les tribunaux avec une force obligatoire entre les parties seulement, et l'interprétation par voie d'autorité qui a la même force, que la loi".

кассаціоннымъ судомъ при отмѣнѣ рѣшенія, даже для суда, постановляющаго новое рѣшеніе по тому же самому дѣлу. Юридическія основанія, признанныя кассаціоннымъ судомъ достаточными для отмѣны рѣшенія, могутъ быть признаны недостаточными или неправильно приведенными при новомъ разсмотрѣніи дѣла по существу. Оставаясь вѣрнымъ отвлеченной идеѣ кассаціоннаго порядка, т.-е. строгому разграниченію компетенціи судовъ, рѣшающихъ дѣло по существу, и суда, отмѣняющаго неправильныя рѣшенія, нельзя не признать, что обязательная сила юридическихъ основаній кассаціонныхъ рѣшеній для суда, постановляющаго новое рѣшеніе по тому же дѣлу врядъ ли можетъ быть допущена. Этимъ путемъ кассаціонный судъ пріобрѣтаетъ рѣшительное, непреодолимое вліяніе на рѣшеніе дѣла по существу, и разграниченіе двухъ различныхъ компетенцій значительно сглаживается.

Ограниченіе этого принципа можетъ быть допущено въ виду необходимости положить какія-нибудь границы теченію процесса и установить способъ разрѣшенія столкновеній между судомъ кассаціоннымъ и судами, рѣшающими дѣло по существу. При полной необязательности кассаціоннаго опредѣленія для судовъ, вновь рѣшающихъ дѣло, по которому оно состоялось, процессъ можетъ тянуться до безконечности, кассаціонный судъ будетъ безчисленное количество разъ отмѣнять рѣшенія, прочіе суды могутъ безпрерывно возобновлять рѣшеніе отмѣненное. Въ виду такого неудобства необходимо установить точные способы разрѣшенія пререканій между судами того и другого порядка.

Но не должно забывать, что эти мѣры должны быть только коррективомъ противъ неудобствъ безусловнаго примѣненія кассаціоннаго начала, что, поэтому, свойство ихъ не должно колебать силы разъ установленнаго принципа, устраняя только случайныя, эвентуальныя его неудобства. Образцовое разрѣшеніе этого труднаго вопроса представляетъ французское законодательство.

§ 74. По закону 1837 г., нынѣ дѣйствующій порядокъ состоитъ въ слѣдующемъ: если второй приговоръ суда будетъ обжалованъ въ кассаціонномъ порядкѣ тѣми же сторонами и на тѣхъ же основаніяхъ, по которымъ былъ отмѣненъ первый приговоръ, кассаціонный судъ постановляетъ свое рѣшеніе въ общемъ собраніи [1]). Приговоръ кассаціоннаго суда, постановленный такимъ образомъ, обязателенъ для суда, на разсмотрѣніе котораго дѣло послано [2]).

Эта система достигаетъ слѣдующихъ цѣлей:

1) Разграниченія властей законодательной и судебной, такъ что теченіе процесса заканчивается въ судебномъ вѣдомствѣ.

---

[1]) Toutes les chambres réunies. На основаніи закона 15-го января 1826 г., кассаціонный судъ раздѣляется на три палаты: 1) la chambre des requêtes, 2) la chambre civile и 3) la chambre criminelle.

[2]) Законъ 1837 г., art. 2: „si le deuxième arrêt, ou jugement est cassé pour les mêmes motifs que le premier, la cour royale ou le tribunal auquel l'affaire est renvoyée se conformera à la décision de la cour de cassation sur le point de droit jugé par cette cour".

2) Относительной независимости подчиненныхъ судовъ, такъ какъ столкновенія ихъ съ судомъ кассаціоннымъ разрѣшаются высшею инстанціей, т.-е. общимъ собраніемъ палатъ кассаціоннаго суда.

При такомъ взглядѣ французскаго законодательства на силу кассаціоннаго рѣшенія даже для того отдѣльнаго случая, по поводу котораго оно постановлено, не можетъ быть рѣчи объ общеобязательной силѣ этихъ рѣшеній по всѣмъ однороднымъ дѣламъ. Въ этомъ отношеніи французское законодательство высказывается чрезвычайно категорически Всѣмъ судьямъ воспрещено давать своимъ рѣшеніямъ форму общихъ правилъ. Рѣшенія кассаціоннаго суда, постановленныя въ общемъ его собраніи, имѣютъ силу болѣе нравственную, чѣмъ юридическую; за ними признается авторитетъ такъ-называемаго торжественнаго постановленія (arrêt solennel). Право и обязанность кассаціоннаго суда печатать свои рѣшенія нисколько не увеличиваетъ юридической силы этихъ послѣднихъ [1]).

Опредѣленіе силы кассаціонныхъ рѣшеній этими границами не ослабляетъ значенія кассаціоннаго суда, какъ высшаго хранителя точнаго разума законовъ и единообразія въ судебной практикѣ. Единообразное примѣненіе закона обезпечивается, во-первыхъ, тѣмъ уваженіемъ, какое имѣютъ всѣ французскіе суды къ рѣшеніямъ этого высшаго представителя не только правосудія, но и юриспруденціи, въ лучшемъ смыслѣ этого слова. Кассаціонныя рѣшенія являются дѣйствительными и всѣми уважаемыми прецедентами. Во-вторыхъ, кассаціонныя рѣшенія получаютъ и юридическое значеніе, конечно, не in genere, т.-е. не тѣмъ, что кассаціонный судъ даетъ имъ значеніе общеобязательныхъ нормъ для толкованія и примѣненія законовъ, но in specie, т.-е. тѣмъ, что кассаціонный судъ по каждому разсматриваемому имъ дѣлу можетъ, указаннымъ выше путемъ, настоять на обязательности разъ установленнаго имъ толкованія.

§ 75. Въ нашей судебной практикѣ пытаются провести иныя начала. Въ силу этихъ началъ, кассаціонныя рѣшенія, кромѣ того естественнаго авторитета, какой могутъ имѣть опредѣленія высшаго судилища имперіи, должны получить еще авторитетъ юридическій, силу закона для всѣхъ дѣлъ однородныхъ.

Такое мнѣніе основывается, во-первыхъ, на ст. 933 уст. угол. суд. и 815 уст. гражд. суд. По ст. 933 „рѣшенія сената печатаются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному исполненію и примѣненію законовъ“. 815 ст. уст. гр. суд. гласитъ то же самое, но въ иной редакціи: „всѣ опредѣленія сената, по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній, публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ“.

---

[1]) Законъ 1-го декабря 1790 г., art. 22: „Tout jugement du tribunal de cassation sera imprimé et inscrit sur les régistres du tribunal dont la décision aura été cassée“.

Во-вторыхъ, означенное мнѣніе подкрѣпляется новымъ примѣчаніемъ къ 69 ст. осн. зак., буквально воспроизводящимъ текстъ 815 ст. уст. гражд. суд.

Для разрѣшенія вопроса, поднятаго въ такой формѣ нашею судебною практикою, необходимо разсмотрѣть: 1) дѣйствительно ли юридическая сила кассаціоннаго рѣшенія опредѣляется 815 ст. уст. гр. суд. и 933 ст. уст. угол. суд.? 2) дѣйствительно ли новое примѣчаніе къ 69 ст. осн. зак. измѣняетъ ея коренной смыслъ?

§ 76. При разсмотрѣніи „основныхъ началъ" гражданскаго судопроизводства, высочайше утвержденныхъ 29 сентября 1862 г., и самихъ судебныхъ уставовъ 1864 г., оказывается, что юридическія послѣдствія кассаціоннаго опредѣленія объ отмѣнѣ рѣшеній установляются не 815 и 933 ст., а 78 ст. „основныхъ началъ" и соотвѣтствующими ей 809, 813 ст. уст. гр. суд. и 928, 930 ст. уст. угол. суд.

Ст. 78 осн. нач. гласитъ: „послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія кассаціоннаго департамента должно быть обращеніе дѣла къ новому по существу спора рѣшенію, но уже не въ тотъ судъ, коего приговоръ признанъ недѣйствительнымъ, а въ другой, равной степени, который обязанъ въ изъясненіи точнаго разума закона подчиниться сужденіямъ кассаціонныхъ департаментовъ. Жалобы противъ постановленнаго на семъ основаніи вторымъ судомъ рѣшенія ни въ какомъ случаѣ не допускаются".

Эти начала воспроизведены и 809, 813 ст. уст. гр. суд. (928, 930 уст. угол. суд.). Они опредѣляютъ всѣ послѣдствія отмѣны рѣшенія въ кассаціонномъ порядкѣ, состоящія въ слѣдующемъ: а) дѣло передается для новаго рѣшенія по существу въ другой судъ или въ иное присутствіе того же суда (809 уст. гр. суд.; 928, 929 уст. угол. суд.); б) второй судъ обязанъ подчиниться сужденію кассаціоннаго департамента въ изъясненіи точнаго разума закона по данному дѣлу (813 уст. гр. суд.; 930 уст. угол. суд.); в) если новое рѣшеніе постановлено на такомъ основаніи сенатскаго опредѣленія и притомъ не допущено никакихъ новыхъ неправильностей, то жалоба противъ него не допускается (тамъ же).

Этими послѣдствіями исчерпывается сила кассаціоннаго рѣшенія. Первенствующее значеніе сената достаточно обезпечено тѣмъ, что рѣшеніе отдѣльнаго его департамента, безъ пересмотра его въ общемъ собраніи (какъ это установляетъ французское законодательство), немедленно получаетъ обязательную силу для суда, разсматривающаго дѣло во второй разъ.

За симъ, постановленія о публикованіи кассаціонныхъ рѣшеній во всеобщее свѣдѣніе помѣщены какъ въ „основныхъ началахъ", такъ и въ судебныхъ уставахъ особо и безъ всякаго отношенія къ вопросу объ ихъ обязательной силѣ.

Въ „основныхъ началахъ" постановленіе о публикаціи содержится въ 77 ст., гдѣ читаемъ: „а) рѣшеніе кассаціонныхъ департаментовъ сената и общаго ихъ собранія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи предварительнаго заключенія оберъ-прокурора,

2) Относительной независимости подчиненныхъ судовъ, такъ какъ столкновенія ихъ съ судомъ кассаціоннымъ разрѣшаются высшею инстанціей, т.-е. общимъ собраніемъ палатъ кассаціоннаго суда.

При такомъ взглядѣ французскаго законодательства на силу кассаціоннаго рѣшенія даже для того отдѣльнаго случая, по поводу котораго оно постановлено, не можетъ быть рѣчи объ общеобязательной силѣ этихъ рѣшеній по всѣмъ однороднымъ дѣламъ. Въ этомъ отношеніи французское законодательство высказывается чрезвычайно категорически Всѣмъ судьямъ воспрещено давать своимъ рѣшеніямъ форму общихъ правилъ. Рѣшенія кассаціоннаго суда, постановленныя въ общемъ его собраніи, имѣютъ силу болѣе нравственную, чѣмъ юридическую; за ними признается авторитетъ такъ-называемаго торжественнаго постановленія (arrêt solennel). Право и обязанность кассаціоннаго суда печатать свои рѣшенія нисколько не увеличиваетъ юридической силы этихъ послѣднихъ [1]).

Опредѣленіе силы кассаціонныхъ рѣшеній этими границами не ослабляетъ значенія кассаціоннаго суда, какъ высшаго хранителя точнаго разума законовъ и единообразія въ судебной практикѣ. Единообразное примѣненіе закона обезпечивается, во-первыхъ, тѣмъ уваженіемъ, какое имѣютъ всѣ французскіе суды къ рѣшеніямъ этого высшаго представителя не только правосудія, но и юриспруденціи, въ лучшемъ смыслѣ этого слова. Кассаціонныя рѣшенія являются дѣйствительными и всѣми уважаемыми прецедентами. Во-вторыхъ, кассаціонныя рѣшенія получаютъ и юридическое значеніе, конечно, не in genere, т.-е. не тѣмъ, что кассаціонный судъ даетъ имъ значеніе общеобязательныхъ нормъ для толкованія и примѣненія законовъ, но in specie, т.-е. тѣмъ, что кассаціонный судъ по каждому разсматриваемому имъ дѣлу можетъ, указаннымъ выше путемъ, настоять на обязательности разъ установленнаго имъ толкованія.

§ 75. Въ нашей судебной практикѣ пытаются провести иныя начала. Въ силу этихъ началъ, кассаціонныя рѣшенія, кромѣ того естественнаго авторитета, какой могутъ имѣть опредѣленія высшаго судилища имперіи, должны получить еще авторитетъ юридическій, силу закона для всѣхъ дѣлъ однородныхъ.

Такое мнѣніе основывается, во-первыхъ, на ст. 933 уст. угол. суд. и 815 уст. гражд. суд. По ст. 933 „рѣшенія сената печатаются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному исполненію и примѣненію законовъ“. 815 ст. уст. гр. суд. гласитъ то же самое, но въ иной редакціи: „всѣ опредѣленія сената, по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній, публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ“.

---

[1]) Законъ 1-го декабря 1790 г., art. 22: „Tout jugement du tribunal de cassation sera imprimé et inscrit sur les régistres du tribunal dont la décision aura été cassée“.

Во-вторыхъ, означенное мнѣніе подкрѣпляется новымъ примѣчаніемъ къ 69 ст. осн. зак., буквально воспроизводящимъ текстъ 815 ст. уст. гражд. суд.

Для разрѣшенія вопроса, поднятаго въ такой формѣ нашею судебною практикою, необходимо разсмотрѣть: 1) дѣйствительно ли юридическая сила кассаціоннаго рѣшенія опредѣляется 815 ст. уст. гр. суд. и 933 ст. уст. угол. суд.? 2) дѣйствительно ли новое примѣчаніе къ 69 ст. осн. зак. измѣняетъ ея коренной смыслъ?

§ 76. При разсмотрѣніи „основныхъ началъ“ гражданскаго судопроизводства, высочайше утвержденныхъ 29 сентября 1862 г., и самихъ судебныхъ уставовъ 1864 г., оказывается, что юридическія послѣдствія кассаціоннаго опредѣленія объ отмѣнѣ рѣшеній устанавливаются не 815 и 933 ст., а 78 ст. „основныхъ началъ“ и соотвѣтствующими ей 809, 813 ст. уст. гр. суд. и 928, 930 ст. уст. угол. суд.

Ст. 78 осн. нач. гласитъ: „послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія кассаціоннаго департамента должно быть обращеніе дѣла къ новому по существу спора рѣшенію, но уже не въ тотъ судъ, коего приговоръ признанъ недѣйствительнымъ, а въ другой, равной степени, который обязанъ въ изъясненіи точнаго разума закона подчиниться сужденіямъ кассаціонныхъ департаментовъ. Жалобы противъ постановленнаго на семъ основаніи вторымъ судомъ рѣшенія ни въ какомъ случаѣ не допускаются“.

Эти начала воспроизведены и 809, 813 ст. уст. гр. суд. (928, 930 уст. угол. суд.). Они опредѣляютъ всѣ послѣдствія отмѣны рѣшенія въ кассаціонномъ порядкѣ, состоящія въ слѣдующемъ: а) дѣло передается для новаго рѣшенія по существу въ другой судъ или въ иное присутствіе того же суда (809 уст. гр. суд.; 928, 929 уст. угол. суд.); б) второй судъ обязанъ подчиниться сужденію кассаціоннаго департамента въ изъясненіи точнаго разума закона по данному дѣлу (813 уст. гр. суд.; 930 уст. угол. суд.); в) если новое рѣшеніе постановлено на такомъ основаніи сенатскаго опредѣленія и притомъ не допущено никакихъ новыхъ неправильностей, то жалоба противъ него не допускается (тамъ же).

Этими послѣдствіями исчерпывается сила кассаціоннаго рѣшенія. Первенствующее значеніе сената достаточно обезпечено тѣмъ, что рѣшеніе отдѣльнаго его департамента, безъ пересмотра его въ общемъ собраніи (какъ это установляетъ французское законодательство), немедленно получаетъ обязательную силу для суда, разсматривающаго дѣло во второй разъ.

За симъ, постановленія о публикованіи кассаціонныхъ рѣшеній во всеобщее свѣдѣніе помѣщены какъ въ „основныхъ началахъ“, такъ и въ судебныхъ уставахъ особо и безъ всякаго отношенія къ вопросу объ ихъ обязательной силѣ.

Въ „основныхъ началахъ“ постановленіе о публикаціи содержится въ 77 ст., гдѣ читаемъ: „а) рѣшеніе кассаціонныхъ департаментовъ сената и общаго ихъ собранія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи предварительнаго заключенія оберъ-прокурора,

и б) публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ".

Эта вторая часть 77 ст. составила 815 ст. уст. гр. суд. Мотивъ, на которомъ основана 815 ст., даетъ намъ прямое указаніе на юридическое значеніе и послѣдствіе этого акта. „Учрежденіе кассаціоннаго порядка, — говорится въ мотивѣ, — имѣетъ, между прочимъ, цѣлію обезпечить по возможности правильное и единообразное примѣненіе законовъ, и потому, при сосредоточеніи разсмотрѣнія прошеній объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ мѣстъ въ одномъ для всей имперіи верховномъ судебномъ мѣстѣ, необходимо, чтобы всѣ приговоры онаго публиковались во всеобщее свѣдѣніе".

Изъ этого мотива слѣдуетъ:

а) что составители судебныхъ уставовъ вовсе не предполагали достигнуть безусловнаго единообразія въ примѣненіи законовъ путемъ публикаціи сенатскихъ рѣшеній. Если бы они вѣрили въ дѣйствительность такого средства и самую возможность такой цѣли, судебные уставы сообщали бы сенатскимъ рѣшеніямъ безусловную обязательную силу.

Цѣль публикованія сенатскихъ рѣшеній мотивируется единственно тѣмъ, что „прошенія объ отмѣнѣ рѣшеній сосредоточиваются въ одномъ для всей имперіи верховномъ судебномъ мѣстѣ". Слѣдовательно, публикація этихъ рѣшеній есть только послѣдствіе централизаціи кассаціонной власти и нисколько не говоритъ въ пользу ихъ всеобщей обязательной силы.

[illegible]

рѣшеній публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ". Отсюда видно, что въ основаніе его легла 815 ст. уст. гр. суд., равносильная 933 ст. уст. угол. суд. Поэтому оно не заключаетъ и не можетъ заключать въ себѣ ничего, кромѣ того, что содержится въ означенныхъ статьяхъ. Подобно имъ, оно не касается вопроса объ обязательной силѣ сенатскихъ опредѣленій.

б) Юридическій смыслъ разсматриваемаго примѣчанія опредѣляется затѣмъ и его мѣстомъ среди основныхъ законовъ, его ролью подлѣ 69 ст., къ которой оно отнесено.

Оно помѣщено въ разрядѣ тѣхъ статей основныхъ законовъ, гдѣ ограничивается сила распоряженій и опредѣленій правительства, обязательныхъ для извѣстнаго рода дѣлъ, но не имѣющихъ силы закона. Именно оно находится въ разрядѣ статей, ограничивающихъ силу словесныхъ высочайшихъ повелѣній [1]), сепаратныхъ указовъ [2]) и судебныхъ рѣшеній [3]). Какую же роль играетъ оно среди этихъ постановленій?

Примѣчанія, присоединяемыя къ отдѣльнымъ статьямъ нашего свода, имѣютъ разнообразное содержаніе и значеніе. Иногда они содержатъ въ себѣ частное изъятіе изъ общаго правила, установленнаго статьею [4]), иногда въ нихъ содержится поясненіе и болѣе подробное развитіе общаго начала, выраженнаго въ статьѣ [5]); въ иныхъ случаяхъ заранѣе разрѣшается недоразумѣніе, могущее возникнуть въ примѣненіи статьи [6]). Наконецъ, въ нѣкоторыхъ примѣчаніяхъ содержится частное дополненіе статьи, не колеблющее однако общихъ ея началъ и коренного смысла. Они являются обыкновенно вслѣдствіе преобразованій отдѣльныхъ частей государственнаго устройства, отражающихся и на общемъ строѣ законодательства [7]).

Примѣчаніе къ 69 ст. относится къ послѣднему роду.

Ст. 68 и 69 были составлены при господствѣ стараго порядка судопроизводства. Съ образованіемъ кассаціоннаго суда, текстъ ихъ оказался неполонъ. Остается узнать, въ какомъ смыслѣ онъ восполненъ новымъ примѣчаніемъ.

Ст. 68, какъ мы знаемъ, установила то общее начало, что судебное рѣшеніе имѣетъ силу закона только для того дѣла, по коему оно состоялось. Ст. 69, исходя изъ того же начала, дозволяетъ судамъ приводить судебныя рѣшенія только въ поясненіе докладовъ, и съ тѣмъ, чтобы они не признавались закономъ общимъ. Значеніе новаго примѣчанія, по всѣмъ правиламъ герменевтики, опредѣляется смысломъ статьи, къ которой оно отнесено. Въ составѣ 69 ст., оно имѣетъ единственно тотъ смыслъ, что рѣшенія кас-

---

[1]) Осн. зак. ст. 66.

[2]) Тамъ же, ст. 67.

[3]) Тамъ же, ст. 68, 69.

[4]) Ср. примѣч. къ ст. 50, 51 и 139 осн. зак.

[5]) Примѣч. къ 227 ст. учр. прав. сен. по изд. 1857 г.

[6]) Примѣч. къ ст. 63 учр. госуд. совѣта.

[7]) Прим. къ ст. 52 осн. зак.

саціонныхъ департаментовъ печатаются во всеобщее свѣдѣніе съ тѣмъ, чтобы они могли быть приводимы въ поясненіе въ докладахъ, но, разумѣется, и съ тѣмъ, чтобы они не были закономъ и основаніемъ окончательныхъ рѣшеній, наряду съ общими законами.

§ 79. Вникая, такимъ образомъ, въ смыслъ общихъ постановленій нашего законодательства и спеціальныхъ узаконеній, содержащихся въ судебныхъ уставахъ, нельзя не придти къ слѣдующему заключенію о силѣ судебнаго толкованія:

Пространство дѣйствія судебнаго толкованія опредѣляется назначеніемъ и цѣлью самаго права толкованія, предоставленнаго судамъ.

Право толкованія, особенно въ виду строгаго разграниченія власти законодательной и судебной, предоставляется судамъ, въ виду необходимости разрѣшить каждый данный случай силою существующихъ законовъ, безъ обращенія къ власти законодательной.

Отсюда понятно, что судъ, прибѣгая къ толкованію, долженъ имѣть въ виду только этотъ случай, и обязательная сила судебнаго толкованія исчерпывается областью даннаго процесса. За предѣлами его оно можетъ служить только руководствомъ, но не обязательною общею нормою.

§ 80. Наказы судебнымъ мѣстамъ. Кромѣ права толкованія, судамъ предоставляется право изданія наказовъ, слѣдовательно, автономическая распорядительная власть. Эти наказы до извѣстной степени могутъ быть подведены подъ разрядъ тѣхъ правилъ и распоряженій, которыя издаются для подчиненныхъ мѣстъ обыкновенно исполнительными властями. По 166 ст. учр. суд. уст. [1]) наказы могутъ относиться исключительно до порядка дѣлопроизводства въ судебныхъ мѣстахъ. Законъ употребляетъ выраженіе „дѣлопроизводство“, а не „судопроизводство“, потому что послѣднее обнимаетъ совокупность правилъ, которыя, касаясь существенныхъ правъ частныхъ лицъ и сторонъ, участвующихъ въ процессѣ, могутъ быть предметомъ только законодательнаго опредѣленія. Судопроизводственные законы хотя и не имѣютъ матеріальнаго содержанія, подобно законамъ уголовнымъ и гражданскимъ, хотя всѣ они относятся къ такъ называемому формальному праву, тѣмъ не менѣе опредѣляютъ юридическое положеніе тяжущихся лицъ въ процессѣ, ихъ взаимныя права и обязанности, отъ которыхъ зависитъ возможность осу-

[1]) Ст. 166 учр. суд. уст.: „правила, относящіяся до внутренняго распорядка и дѣлопроизводства въ судебныхъ мѣстахъ, опредѣляются наказами: общимъ—для всѣхъ судебныхъ мѣстъ, и особыми—для каждаго судебнаго мѣста отдѣльно“.

ществленія права, возможность возстановленія его въ случаѣ нарушенія и т. д. Слѣдовательно, законы о судопроизводствѣ относятся къ разряду законовъ вообще, а потому ихъ не могутъ касаться наказы судебнымъ мѣстамъ.

Законодательство различаетъ два рода наказовъ: 1) общій для всѣхъ судебныхъ мѣстъ и 2) особенные, издаваемые отдѣльными судами. Общій наказъ судебнымъ мѣстамъ издается законодательнымъ порядкомъ и можетъ быть измѣненъ не иначе, какъ тѣмъ же порядкомъ по представленію министра юстиціи.

Закономѣрность наказовъ, издаваемыхъ отдѣльными судебными мѣстами, поддерживается правомъ протеста, предоставленнымъ министру юстиціи. Всякій наказъ, выработанный окружными судами, съѣздами и т. д., представляется черезъ старшаго предсѣдателя судебной палаты министру юстиціи, который, въ случаѣ несогласія наказа съ закономъ, имѣетъ право передать его на разсмотрѣніе кассаціоннаго департамента правительствующаго сената. Судебные наказы, выработанные для себя отдѣльными кассаціонными департаментами, утверждаются общимъ ихъ собраніемъ и сообщаются министру юстиціи для свѣдѣнія.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

О дѣйствіи закона.

§ 81. Ученіе о дѣйствіи закона, т.-е. о совокупности правилъ, опредѣляющихъ условія примѣнимости закона, обнимаетъ собою три вопроса: а) о дѣйствіи закона во времени, б) о дѣйствіи закона въ пространствѣ и в) о дѣйствіи закона по лицамъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О дѣйствіи закона во времени [1]).

А. Общія начала.

§ 82. При разрѣшеніи вопроса о дѣйствіи закона во времени, т.-е. при опредѣленіи того момента, съ котораго должно начаться

[1]) Важнѣйшія литературныя пособія: Савинья, *System des h. röm. R.*, т. VIII, § 383—400, стр. 368—532. Ф. Лассаль, *Das System der erworbenen Rechte;* Мерленъ (Merlin), *Répertoire de jurisprud.*, т. V.; Струве, *Ueber das positive Rechtsgesetz rücksichtlich seiner Ausdehnung in der Zeit;* Зеегеръ,

примѣненіе закона, надо имѣть въ виду то общее юридическое правило, что обнародованіе законовъ есть существенное условіе ихъ общеобязательной силы, что, слѣдовательно, воля государственной власти становится обязательной съ того момента, какъ она проявилась въ формѣ закона, обнародованнаго во всеобщее свѣдѣніе [1]). Отсюда понятно, что законы дѣйствуютъ только на будущее время. Никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія, т.-е. никакой новый законъ не можетъ быть примѣняемъ къ фактамъ и дѣяніямъ, совершившимся до его обнародованія. Для уразумѣнія силы этого правила, необходимо болѣе подробно опредѣлить его содержаніе.

§ 83. Если бы рѣчь шла о физическомъ дѣйствіи, о матеріальномъ видоизмѣненіи совершившихся фактовъ, то, конечно, не было бы необходимости защищать неприкосновенность прошедшаго. Законъ не создаетъ фактовъ и дѣйствій, онъ опредѣляетъ только ихъ юридическія послѣдствія, и въ этомъ отношеніи вопросъ о дѣйствіи закона во времени является вопросомъ юридическимъ. Для юриста приведенная выше формула переводится слѣдующимъ образомъ:

„Каждый фактъ и каждое дѣяніе могутъ имѣть только тѣ юридическія послѣдствія, какія установлены закономъ, дѣйствовавшимъ въ моментъ ихъ совершенія. Новый законъ не можетъ сообщить имъ другихъ юридическихъ послѣдствій, и въ этомъ смыслѣ онъ не имѣетъ обратной силы".

§ 84. Но это правило не имѣетъ значенія только логическаго принципа. Надо опредѣлить еще тотъ реальный интересъ, который прикрывается этимъ правиломъ. Необходимость опредѣлить моментъ, съ котораго начинается дѣйствіе закона, можетъ возникнуть изъ разсмотрѣнія условій, опредѣляющихъ отношеніе государства къ отдѣльной личности; государство можетъ видоизмѣнять свой собственный строй, свою организацію совершенно свободно, безъ всякихъ стѣсненій; законы, опредѣляющіе устройство органовъ государственной власти, порядокъ ихъ дѣятельности и т. д., могутъ поражать всѣ наличные факты, не вызывая необходимости какихъ бы то ни было гарантій, съ точки зрѣнія личныхъ правъ [2]). Правило о

Ueber die rückwirkende Kraft neuer Strafgesetze; Бернеръ, *Wirkungskreis des Strafgesetzes nach Zeit, Raum und Personen.* См. мою статью: „О дѣйствіи законовъ во времени". *Журн. гр. и угол. пр.*, 1873 г., іюль. [См. Приложеніе III. *Ред.*].

[1]) Ср. ст. 59 осн. зак.; ст. 1 франц. code civil.

[2]) Такъ, напр., при учрежденіи въ 1860 г. судебныхъ слѣдователей, государство могло предписать, чтобы всѣ дѣла, недоконченныя слѣдственною властію, были переданы судебнымъ слѣдователямъ. Въ данномъ случаѣ обратное дѣйствіе закона

необратномъ дѣйствіи закона имѣетъ въ виду юридическія послѣдствія дѣйствій, совершенныхъ отдѣльнымъ лицомъ, и фактовъ, къ нему относящихся.

Каждое дѣйствіе. совершаемое человѣкомъ, и каждый фактъ, относящійся къ его личности, могутъ имѣть послѣдствія двоякаго рода:

1) Они являются основаніями и условіями пріобрѣтенія различныхъ правъ.

2) Дѣйствія человѣка, направленныя противъ существующаго порядка, являются поводами къ привлеченію его къ отвѣтственности.

Поэтому каждый имѣетъ предъ собою законы двоякаго рода.

Одни опредѣляютъ условія и формы, при которыхъ различныя права могутъ быть имъ усвоены, т.-е. сдѣлаться его частною принадлежностью.

Другіе опредѣляютъ мѣру его свободы отрицательно, указывая мѣру дозволеннаго и недозволеннаго. Вся дѣятельность человѣка направляется этими нормами: онѣ подчиняютъ себѣ его волю. Но изъ самаго факта подчиненія существующимъ законамъ для каждаго отдѣльнаго человѣка возникаетъ, по отношенію къ государству, право знать и предвидѣть, какія юридическія послѣдствія соединяются съ опредѣленными дѣйствіями или фактами. Гражданинъ долженъ быть увѣренъ, что опредѣленное его дѣйствіе повлечетъ за собой данныя послѣдствія и что, наоборотъ, никакихъ другихъ послѣдствій его дѣйствія имѣть не будутъ. Отсутствіе этой увѣренности сдѣлало бы безполезнымъ самое существованіе закона, уничтожило бы самый принципъ законности и отдало бы гражданина на жертву произвола.

§ 85. Такимъ образомъ мы имѣемъ предъ собою принципъ, опредѣляющій смыслъ правила о необратномъ дѣйствіи закона и дающій ему безусловную силу. Онъ возникаетъ изъ условій, опредѣляющихъ отношеніе личности къ государству. Онъ выражается въ требованіи неприкосновенности законно пріобрѣтенныхъ правъ и ненаказуемости дѣяній, въ данное время непредусмотрѣнныхъ уголовнымъ закономъ. Этимъ самымъ принципомъ и ограничивается дѣйствіе правила о необратной силѣ закона. Поскольку это правило выражается въ принципѣ неприкосновенности личной и пріобрѣтенныхъ правъ, постольку оно безусловно. Но затѣмъ законъ, которымъ не поражается никакое личное право, законъ, примѣненіе котораго не влечетъ за собой вредныхъ юридическихъ послѣдствій для личности, можетъ имѣть обратное дѣйствіе, не нарушая общаго правила. Въ

не можетъ вызвать протеста, такъ какъ государство поступило цѣлесообразно, изъявъ дѣла отъ такихъ органовъ, которые, по его мнѣнію, производили слѣдствіе неудовлетворительно.

данномъ случаѣ, мы не будемъ имѣть исключенія изъ общаго правила, потому что оно не противорѣчитъ указанному нами принципу. Такъ, напр., по общепризнанному юридическому правилу или, вѣрнѣе, обычаю, новый уголовный законъ, опредѣляющій болѣе легкую мѣру наказанія сравнительно съ прежнимъ, получаетъ обратную силу, т.-е. примѣняется къ фактамъ, совершеннымъ до его обнародованія. Обратное дѣйствіе болѣе мягкихъ уголовныхъ законовъ не составляетъ исключенія изъ общаго правила. Оно скорѣе подтверждаетъ это правило. Смягченіе новыхъ законовъ составляетъ ограниченіе не личныхъ правъ человѣка, но карательной власти государства. Изъ него не только не вытекаютъ какія-либо невыгодныя послѣдствія для отдѣльной личности, но, напротивъ, гражданинъ пріобрѣтаетъ гораздо болѣе выгодъ въ общежитіи. Вотъ почему всѣ иностранныя законодательства выражаютъ правила о необратномъ дѣйствіи закона категорически, абсолютно, хотя практика каждаго государства знаетъ случаи дѣйствія законовъ, обыкновенно называемаго „обратнымъ“ [1]). Границы и условія примѣненія этого общаго правила видоизмѣняются въ различныхъ областяхъ правъ, сообразно ихъ природѣ.

§ 86. Принципъ, указанный выше, нагляднѣе всего примѣняется къ области права уголовнаго, въ томъ смыслѣ, что въ этой сферѣ наиболѣе легко опредѣлить, что должно быть названо обратнымъ дѣйствіемъ законовъ.

Общая формула о дѣйствіи законовъ во времени на языкѣ криминалистовъ выражается такъ: „законъ не примѣняется къ человѣческимъ дѣйствіямъ, совершеннымъ до его обнародованія“. Эта формула имѣетъ въ виду судьбу самыхъ дѣяній человѣка, поскольку они могутъ подпасть подъ дѣйствіе даннаго уголовнаго закона. Напротивъ, на языкѣ цивилистовъ данная формула переводится слѣдующимъ образомъ: „законъ не поражаетъ правъ, пріобрѣтенныхъ на основаніи прежняго закона“.

Различіе этихъ двухъ формулъ очевидно. Первая прикрываетъ только извѣстныя дѣйствія человѣка, независимо отъ другихъ соображеній. Вторая имѣетъ въ виду юридическія послѣдствія не только дѣйствій, но и извѣстныхъ фактовъ, являющихся наравнѣ съ дѣйствіями, условіями и основаніями пріобрѣтенія правъ. Затѣмъ фор-

---

[1]) Таково постановленіе Code Napoléon: „la loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif“. (Code civil, art. 2). Патентъ объ обнародованіи прусскаго земскаго уложенія: „So wie überhaupt ein neues Gesetz auf vergangene Fälle nicht bezogen werden mag, so soll dieser Grundsatz auch bei der Anwendung des gegenwärtigen Landrechts beobachtet... werden“, и т. д. (Патентъ 5-го февраля 1794 г.). Упомянемъ еще о постановленіи законодательства американскаго: „воспрещается издавать билли of attainder и законы съ обратнымъ дѣйствіемъ ex post facto.“ (конст., гл. I, отд. IX, § 3). Ср. также конституцію португальскую (1826 г.), доп. 1852 г., гл. VIII, ст. 145, § 2, конституцію норвежскую (1814 г.), § 97.

мула цивилистовъ прикрываетъ эти дѣйствія и факты не для нихъ самихъ. Они защищаются ради возникающихъ изъ нихъ правъ, которыя продолжаютъ свое существованіе независимо отъ данныхъ имъ основаній.

Вотъ почему въ этой области гораздо труднѣе опредѣлить, что должно считать обратнымъ дѣйствіемъ закона, чѣмъ въ области права уголовнаго. Дѣяніе, разсматриваемое криминалистомъ, есть, по существу своему, конкретный и переходящій случай, вполнѣ совпадающій съ моментомъ господства даннаго закона и не переходящій подъ господство другого. Напротивъ, пріобрѣтенное право есть явленіе длящееся, и потому переходящее изъ того момента, когда оно возникло изъ прошедшаго дѣйствія или факта, въ тотъ, когда явился новый законъ, видоизмѣняющій юридическія отношенія. Какая судьба ожидаетъ это право? Возьметъ ли его новый законъ подъ свою охрану, какъ сдѣлалъ это прежній? Неудивительно, поэтому, что между современными криминалистами не существуетъ почти споровъ относительно обратнаго дѣйствія законовъ, тогда какъ относительно пріобрѣтенныхъ гражданскихъ правъ существуютъ самыя разнорѣчивыя мнѣнія, начиная отъ ультра-консервативнаго мнѣнія Шталя [1]) до воззрѣній Лассаля [2]).

Мы разсмотримъ каждую изъ этихъ формулъ отдѣльно.

§ 87. Отношеніе уголовнаго закона къ волѣ отдѣльнаго человѣка опредѣлить нетрудно. Гражданинъ въ правѣ видѣть мѣру дозволеннаго и недозволеннаго въ дѣйствующемъ законодательствѣ. Ни одно дѣйствіе, совершенное имъ, не можетъ быть сдѣлано преступленіемъ ex post facto, т.-е. послѣ его совершенія. Nullum crimen sine lege. Для того, чтобы человѣкъ не считалъ себя въ правѣ совершать извѣстныя дѣйствія, законъ долженъ предварительно воспретить ихъ подъ страхомъ наказанія. Moneat lex priusquam feriat. Каждый имѣетъ право считать дозволеннымъ то, что не запрещено закономъ: permissum videtur id omne, quod non reperitur prohibitum. То же должно сказать и относительно законовъ, установляющихъ болѣе суровое сравнительно съ прежнимъ временемъ наказаніе. Обратная сила закона въ области уголовнаго права состояла бы, слѣдовательно, въ сообщеніи невыгодныхъ или болѣе невыгодныхъ послѣдствій такимъ дѣйствіямъ, которыя или были совершены до его обнародованія, или вовсе не были предусмотрѣны прежнимъ закономъ, или облагались болѣе мягкими наказаніями. Поэтому не можетъ имѣть обратной силы законъ, увеличивающій число недозволенныхъ дѣйствій или облагающій ихъ болѣе строгими наказаніями. Вотъ правило безусловное, или разсматриваемое въ качествѣ безусловнаго.

Но оно содержитъ въ себѣ и ограниченіе правила о необратномъ дѣйствіи закона въ пользу болѣе мягкихъ, сравнительно съ прежнимъ временемъ законовъ. Здѣсь мы должны рѣшить вопросъ: можно ли признать за государствомъ юридическую обязанность давать обратную силу такимъ новымъ законамъ? Можетъ ли гражданинъ,

---

[1]) *Die Philosophie des Rechts*, т. II, стр. 336 и слѣд. (3 изд.).

[2]) Названное соч., т. I, стр. 198 и слѣд.

2) Относительной независимости подчиненныхъ судовъ, такъ какъ столкновенія ихъ съ судомъ кассаціоннымъ разрѣшаются высшею инстанціей, т.-е. общимъ собраніемъ палатъ кассаціоннаго суда.

При такомъ взглядѣ французскаго законодательства на силу кассаціоннаго рѣшенія даже для того отдѣльнаго случая, по поводу котораго оно постановлено, не можетъ быть рѣчи объ общеобязательной силѣ этихъ рѣшеній по всѣмъ однороднымъ дѣламъ. Въ этомъ отношеніи французское законодательство высказывается чрезвычайно категорически Всѣмъ судьямъ воспрещено давать своимъ рѣшеніямъ форму общихъ правилъ. Рѣшенія кассаціоннаго суда, постановленныя въ общемъ его собраніи, имѣютъ силу болѣе нравственную, чѣмъ юридическую; за ними признается авторитетъ такъ-называемаго торжественнаго постановленія (arrêt solennel). Право и обязанность кассаціоннаго суда печатать свои рѣшенія нисколько не увеличиваетъ юридической силы этихъ послѣднихъ [1]).

Опредѣленіе силы кассаціонныхъ рѣшеній этими границами не ослабляетъ значенія кассаціоннаго суда, какъ высшаго хранителя точнаго разума законовъ и единообразія въ судебной практикѣ. Единообразное примѣненіе закона обезпечивается, во-первыхъ, тѣмъ уваженіемъ, какое имѣютъ всѣ французскіе суды къ рѣшеніямъ этого высшаго представителя не только правосудія, но и юриспруденціи, въ лучшемъ смыслѣ этого слова. Кассаціонныя рѣшенія являются дѣйствительными и всѣми уважаемыми прецедентами. Во-вторыхъ, кассаціонныя рѣшенія получаютъ и юридическое значеніе, конечно, не in genere, т.-е. не тѣмъ, что кассаціонный судъ даетъ имъ значеніе общеобязательныхъ нормъ для толкованія и примѣненія законовъ, но in specie, т.-е. тѣмъ, что кассаціонный судъ по каждому разсматриваемому имъ дѣлу можетъ, указаннымъ выше путемъ, настоять на обязательности разъ установленнаго имъ толкованія.

§ 75. Въ нашей судебной практикѣ пытаются провести иныя начала. Въ силу этихъ началъ, кассаціонныя рѣшенія, кромѣ того естественнаго авторитета, какой могутъ имѣть опредѣленія высшаго судилища имперіи, должны получить еще авторитетъ юридическій, силу закона для всѣхъ дѣлъ однородныхъ.

Такое мнѣніе основывается, во-первыхъ, на ст. 933 уст. угол. суд. и 815 уст. гражд. суд. По ст. 933 „рѣшенія сената печатаются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному исполненію и примѣненію законовъ“. 815 ст. уст. гр. суд. гласитъ то же самое, но въ иной редакціи: „всѣ опредѣленія сената, по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній, публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ“.

---

[1]) Законъ 1-го декабря 1790 г., art. 22: „Tout jugement du tribunal de cassation sera imprimé et inscrit sur les régistres du tribunal dont la décision aura été cassée“.

Во-вторыхъ, означенное мнѣніе подкрѣпляется новымъ примѣчаніемъ къ 69 ст. осн. зак., буквально воспроизводящимъ текстъ 815 ст. уст. гражд. суд.

Для разрѣшенія вопроса, поднятаго въ такой формѣ нашею судебною практикою, необходимо разсмотрѣть: 1) дѣйствительно ли **юридическая сила** кассаціоннаго рѣшенія опредѣляется 815 ст. уст. гр. суд. и 933 ст. уст. угол. суд.? 2) дѣйствительно ли новое примѣчаніе къ 69 ст. осн. зак. измѣняетъ ея коренной смыслъ?

§ 76. При разсмотрѣніи „основныхъ началъ" гражданскаго судопроизводства, высочайше утвержденныхъ 29 сентября 1862 г., и самихъ судебныхъ уставовъ 1864 г., оказывается, что **юридическія послѣдствія** кассаціоннаго опредѣленія объ отмѣнѣ рѣшеній устанавливаются не 815 и 933 ст., а 78 ст. „основныхъ началъ" и соотвѣтствующими ей 809, 813 ст. уст. гр. суд. и 928, 930 ст. уст. угол. суд.

Ст. 78 осн. нач. гласитъ: „послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія кассаціоннаго департамента должно быть обращеніе дѣла къ новому по существу спора рѣшенію, но уже не въ тотъ судъ, коего приговоръ признанъ недѣйствительнымъ, а въ другой, равной степени, который обязанъ въ изъясненіи точнаго разума закона подчиниться сужденіямъ кассаціонныхъ департаментовъ. Жалобы противъ постановленнаго на семъ основаніи вторымъ судомъ рѣшенія ни въ какомъ случаѣ не допускаются".

Эти начала воспроизведены и 809, 813 ст. уст. гр. суд. (928, 930 уст. угол. суд.). Они опредѣляютъ всѣ послѣдствія отмѣны рѣшенія въ кассаціонномъ порядкѣ, состоящія въ слѣдующемъ: а) дѣло передается для новаго рѣшенія по существу въ другой судъ или въ иное присутствіе того же суда (809 уст. гр. суд.; 928, 929 уст. угол. суд.); б) второй судъ обязанъ подчиниться сужденію кассаціоннаго департамента въ изъясненіи точнаго разума закона по данному дѣлу (813 уст. гр. суд.; 930 уст. угол. суд.); в) если новое рѣшеніе постановлено на такомъ основаніи сенатскаго опредѣленія и притомъ не допущено никакихъ новыхъ неправильностей, то жалоба противъ него не допускается (тамъ же).

Этими послѣдствіями **исчерпывается** сила кассаціоннаго рѣшенія. Первенствующее значеніе сената достаточно обезпечено тѣмъ, что рѣшеніе **отдѣльнаго** его департамента, безъ пересмотра его въ общемъ собраніи (какъ это установляетъ французское законодательство), **немедленно** получаетъ обязательную силу для суда, разсматривающаго дѣло во второй разъ.

За симъ, постановленія о публикованіи кассаціонныхъ рѣшеній во всеобщее свѣдѣніе помѣщены какъ въ „основныхъ началахъ", **такъ и въ судебныхъ уставахъ особо и безъ всякаго отношенія къ вопросу объ ихъ обязательной силѣ.**

Въ „основныхъ началахъ" постановленіе о публикаціи содержится въ 77 ст., гдѣ читаемъ: „а) рѣшеніе кассаціонныхъ департаментовъ сената и общаго ихъ собранія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи предварительнаго заключенія оберъ-прокурора,

2) Относительной независимости подчиненныхъ судовъ, такъ какъ столкновенія ихъ съ судомъ кассаціоннымъ разрѣшаются высшею инстанціей, т.-е. общимъ собраніемъ палатъ кассаціоннаго суда.

При такомъ взглядѣ французскаго законодательства на силу кассаціоннаго рѣшенія даже для того отдѣльнаго случая, по поводу котораго оно постановлено, не можетъ быть рѣчи объ общеобязательной силѣ этихъ рѣшеній по всѣмъ однороднымъ дѣламъ. Въ этомъ отношеніи французское законодательство высказывается чрезвычайно категорически Всѣмъ судьямъ воспрещено давать своимъ рѣшеніямъ форму общихъ правилъ. Рѣшенія кассаціоннаго суда, постановленныя въ общемъ его собраніи, имѣютъ силу болѣе нравственную, чѣмъ юридическую; за ними признается авторитетъ такъ-называемаго торжественнаго постановленія (arrêt solennel). Право и обязанность кассаціоннаго суда печатать свои рѣшенія нисколько не увеличиваетъ юридической силы этихъ послѣднихъ [1]).

Опредѣленіе силы кассаціонныхъ рѣшеній этими границами не ослабляетъ значенія кассаціоннаго суда, какъ высшаго хранителя точнаго разума законовъ и единообразія въ судебной практикѣ. Единообразное примѣненіе закона обезпечивается, во-первыхъ, тѣмъ уваженіемъ, какое имѣютъ всѣ французскіе суды къ рѣшеніямъ этого высшаго представителя не только правосудія, но и юриспруденціи, въ лучшемъ смыслѣ этого слова. Кассаціонныя рѣшенія являются дѣйствительными и всѣми уважаемыми прецедентами. Во-вторыхъ, кассаціонныя рѣшенія получаютъ и юридическое значеніе, конечно, не in genere, т.-е. не тѣмъ, что кассаціонный судъ даетъ имъ значеніе общеобязательныхъ нормъ для толкованія и примѣненія законовъ, но in specie, т.-е. тѣмъ, что кассаціонный судъ по каждому разсматриваемому имъ дѣлу можетъ, указаннымъ выше путемъ, настоять на обязательности разъ установленнаго имъ толкованія.

§ 75. Въ нашей судебной практикѣ пытаются провести иныя начала. Въ силу этихъ началъ, кассаціонныя рѣшенія, кромѣ того естественнаго авторитета, какой могутъ имѣть опредѣленія высшаго судилища имперіи, должны получить еще авторитетъ юридическій, силу закона для всѣхъ дѣлъ однородныхъ.

Такое мнѣніе основывается, во-первыхъ, на ст. 933 уст. угол. суд. и 815 уст. гражд. суд. По ст. 933 „рѣшенія сената печатаются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному исполненію и примѣненію законовъ“. 815 ст. уст. гр. суд. гласитъ то же самое, но въ иной редакціи: „всѣ опредѣленія сената, по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній, публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ“.

---

[1]) Законъ 1-го декабря 1790 г., art. 22: „Tout jugement du tribunal de cassation sera imprimé et inscrit sur les régistres du tribunal dont la décision aura été cassée“.

Во-вторыхъ, означенное мнѣніе подкрѣпляется новымъ примѣчаніемъ къ 69 ст. осн. зак., буквально воспроизводящимъ текстъ 815 ст. уст. гражд. суд.

Для разрѣшенія вопроса, поднятаго въ такой формѣ нашею судебною практикою, необходимо разсмотрѣть: 1) дѣйствительно ли юридическая сила кассаціоннаго рѣшенія опредѣляется 815 ст. уст. гр. суд. и 933 ст. уст. угол. суд.? 2) дѣйствительно ли новое примѣчаніе къ 69 ст. осн. зак. измѣняетъ ея коренной смыслъ?

§ 76. При разсмотрѣніи „основныхъ началъ" гражданскаго судопроизводства, высочайше утвержденныхъ 29 сентября 1862 г., и самихъ судебныхъ уставовъ 1864 г., оказывается, что юридическія послѣдствія кассаціоннаго опредѣленія объ отмѣнѣ рѣшеній устанавливаются не 815 и 933 ст., а 78 ст. „основныхъ началъ" и соотвѣтствующими ей 809, 813 ст. уст. гр. суд. и 928, 930 ст. уст. угол. суд.

Ст. 78 осн. нач. гласитъ: „послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія кассаціоннаго департамента должно быть обращеніе дѣла къ новому по существу спора рѣшенію, но уже не въ тотъ судъ, коего приговоръ признанъ недѣйствительнымъ, а въ другой, равной степени, который обязанъ въ изъясненіи точнаго разума закона подчиниться сужденіямъ кассаціонныхъ департаментовъ. Жалобы противъ постановленнаго на семъ основаніи вторымъ судомъ рѣшенія ни въ какомъ случаѣ не допускаются".

Эти начала воспроизведены и 809, 813 ст. уст. гр. суд. (928, 930 уст. угол. суд.). Они опредѣляютъ всѣ послѣдствія отмѣны рѣшенія въ кассаціонномъ порядкѣ, состоящія въ слѣдующемъ: а) дѣло передается для новаго рѣшенія по существу въ другой судъ или въ иное присутствіе того же суда (809 уст. гр. суд.; 928, 929 уст. угол. суд.); б) второй судъ обязанъ подчиниться сужденію кассаціоннаго департамента въ изъясненіи точнаго разума закона по данному дѣлу (813 уст. гр. суд.; 930 уст. угол. суд.); в) если новое рѣшеніе постановлено на такомъ основаніи сенатскаго опредѣленія и притомъ не допущено никакихъ новыхъ неправильностей, то жалоба противъ него не допускается (тамъ же).

Этими послѣдствіями исчерпывается сила кассаціоннаго рѣшенія. Первенствующее значеніе сената достаточно обезпечено тѣмъ, что рѣшеніе отдѣльнаго его департамента, безъ пересмотра его въ общемъ собраніи (какъ это установляетъ французское законодательство), немедленно получаетъ обязательную силу для суда, разсматривающаго дѣло во второй разъ.

За симъ, постановленія о публикованіи кассаціонныхъ рѣшеній во всеобщее свѣдѣніе помѣщены какъ въ „основныхъ началахъ", такъ и въ судебныхъ уставахъ особо и безъ всякаго отношенія къ вопросу объ ихъ обязательной силѣ.

Въ „основныхъ началахъ" постановленіе о публикаціи содержится въ 77 ст., гдѣ читаемъ: „а) рѣшеніе кассаціонныхъ департаментовъ сената и общаго ихъ собранія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи предварительнаго заключенія оберъ-прокурора,

на принесеніе апелляціонныхъ и кассаціонныхъ жалобъ), не можетъ имѣть обратнаго дѣйствія.

Во-вторыхъ, мы должны опредѣлить пространство дѣйствія законовъ политическихъ въ тѣсномъ смыслѣ, т.-е. законовъ, опредѣляющихъ строй государства и права отдѣльныхъ лицъ, какъ членовъ политическаго союза или цѣлаго сословія, признаннаго государствомъ.

Законы эти, по общему правилу, не установляютъ какихъ-либо правъ, которыя могутъ быть усвоены частными лицами, въ качествѣ ихъ частной принадлежности. Они опредѣляютъ общее положеніе извѣстныхъ группъ лицъ, какъ членовъ политическаго общества и по отношенію къ этому обществу.

Поэтому каждый новый политическій законъ, по общему правилу, производитъ измѣненіе въ самомъ содержаніи политическихъ институтовъ, высказывается объ ихъ бытіи или небытіи; имъ устанавливаются или отмѣняются цѣлые институты безъ отношенія къ правамъ отдѣльныхъ лицъ, пріобрѣтенныхъ при господствѣ прежнихъ институтовъ. Вотъ почему политическіе законы вообще не могутъ быть обвинены въ обратномъ дѣйствіи.

Объяснимъ эту мысль примѣрами:

а) Государство отмѣняетъ въ данную минуту различныя сословныя привилегіи, установленныя въ прежнее время. Напримѣръ, оно отмѣняетъ привилегію дворянскаго сословія по отношенію къ воинской повинности. Нарушаетъ ли оно этимъ пріобрѣтенныя права наличныхъ членовъ дворянскаго сословія? Оно могло бы нарушить ихъ лишь въ томъ предположеніи, что привилегіи, признанныя прежнимъ закономъ за сословіемъ, какъ цѣлымъ, составляютъ въ то же время частныя права отдѣльныхъ его членовъ. Но очевидно, что для каждаго отдѣльнаго члена дворянскаго сословія, привилегія, которою онъ пользуется, не есть его индивидуальное право, но послѣдствіе его принадлежности къ привилегированному сословію, созданному государствомъ и существующему въ предѣлахъ его усмотрѣнія. Государство всегда въ правѣ измѣнить объемъ сословныхъ привилегій, прекратить даже самое существованіе сословій,—вмѣстѣ съ тѣмъ измѣнится самъ собою объемъ правъ, принадлежащихъ каждому члену этого сословія въ отдѣльности.

б) Государство въ правѣ видоизмѣнять объемъ какъ личныхъ, такъ и имущественныхъ правъ различныхъ сословій, поскольку эти имущественныя права составляютъ именно сословныя привилегіи.

Такъ, ст. 205 IX т. Св. Зак. [1]) предоставляла „каждому потомственному дворянину... учреждать въ своихъ деревняхъ, безъ записки въ гильдію, (т.-е. безъ платежа торговыхъ пошлинъ) заводы и фабрики“. Новое положеніе о пошлинахъ [2]) видоизмѣнило это право тѣмъ, что а) отмѣнило всякія привилегіи относительно фабрикъ и заводовъ вообще, и б) относительно сельско-хозяйствен-

---

[1]) Ср. жал. гр. двор. 1785 г. (П. С. З. № 16.187), ст. 28 и 32.

[2]) По продолж. 1871 г.

ныхъ заведеній (маслобоенъ, кирпичныхъ заводовъ) оставило прежнее изъятіе, если они имѣютъ 16 работниковъ и не употребляютъ машинъ и снарядовъ, приводимыхъ въ движеніе паромъ или водою [1]).

в) Но, затѣмъ, политическій законъ можетъ быть обвиненъ въ обратномъ дѣйствіи, если, видоизмѣняя только способы пріобрѣтенія сословныхъ правъ, онъ будетъ примѣненъ и къ лицамъ, пріобрѣтшимъ эти права способами, признанными прежнимъ закономъ. Такъ, въ силу прежняго законодательства, потомственное дворянство пріобрѣталось чиномъ коллежскаго ассессора; новый законъ постановилъ, что потомственное дворянство будетъ пріобрѣтаться чиномъ статскаго совѣтника (послѣ—дѣйствительнаго статскаго совѣтника). Очевидно, примѣненіе новаго закона къ лицамъ, уже получившимъ чинъ коллежскаго ассессора до его обнародованія, имѣло бы значеніе обратнаго дѣйствія закона.

Таковы теоретическія основанія и общія условія примѣненія правила о необратной силѣ законовъ.

Б. Постановленія русскаго законодательства.

§ 90. Постановленія русскаго законодательства по этому предмету изложены въ двухъ статьяхъ основныхъ законовъ, изъ коихъ первая установляетъ общее правило, вторая указываетъ на нѣкоторыя исключенія.

Ст. 60 говоритъ: „законъ дѣйствуетъ токмо на будущее время; никакой законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія и сила онаго не распространяется на дѣянія, совершившіяся прежде его обнародованія“.

Въ ст. 61 читаемъ: „изъ сего общаго правила изъемлются слѣдующіе случаи: 1) когда въ законѣ именно сказано, что онъ есть токмо подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго, 2) когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на времена, предшествовавшія его обнародованію“.

Легко замѣтить, что текстъ 61 ст. составленъ въ такихъ общихъ выраженіяхъ, которыя совершенно ослабляютъ силу 60 ст. Именно, изъ 1-го пункта 61 ст. можно вывести заключеніе, что для обратной силы закона достаточно сказать въ немъ, что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе прежняго закона. Второй пунктъ имѣетъ еще болѣе пространный смыслъ. Онъ открываетъ возможность дать обратную силу всякому закону, въ которомъ только будетъ постановлено о распространеніи его на времена, предшествовавшія его обнародованію.

---

[1]) Полож. о пошл. за право торг., ст. 6 и 7.

Для уясненія истиннаго смысла какъ 60-й, такъ и 61-й ст. необходимо обратиться къ ихъ источникамъ.

§ 91. Наше законодательство твердо держалось правила, что законъ не можетъ имѣть обратной силы; оно не отступало отъ этого начала не только въ сферѣ гражданскаго и уголовнаго права, но и въ области политическихъ законовъ, гдѣ, какъ мы видѣли, законодательная власть можетъ дѣйствовать съ гораздо большей свободой, чѣмъ въ другихъ частяхъ.

Мы разсмотримъ здѣсь главныя узаконенія по этому предмету, состоявшіяся: а) до изданія Свода Законовъ и б) послѣ изданія его.

а) Точное формулированіе правилъ о дѣйствіи законовъ по времени относится къ царствованію Екатерины II. Въ уставѣ благочинія [1]) постановлено, что обязательная сила закона начинается со времени его обнародованія: „управа благочинія не взыскиваетъ съ людей исполненія по закону, буде законъ не обнародованъ". Въ 1785 г., указомъ 18 декабря, подтверждено правило, что законъ не имѣетъ обратной силы [2]). Сила этого правила признавалась и въ послѣдующія царствованія Александра I и Николая I [3]).

---

[1]) 8-го апрѣля 1782 г., ст. 48.

[2]) Указъ состоялся по слѣдующему поводу: 64 ст. дворянск. жал. гр. постановила: „въ собраніи дворянства быть можетъ дворянинъ, который вовсе не служилъ, или, бывъ въ службѣ, до оберъ-офицерскаго чина не дошелъ (хотя бы оберъ-офицерскій чинъ ему при отставкѣ и былъ данъ); но съ заслуженными сидѣть не долженъ, ни голоса въ собраніи дворянства имѣть не можетъ, ни выбранъ быть способенъ для тѣхъ должностей, кои наполняются выборомъ собранія дворянства". Указывая способъ примѣненія этой статьи, императрица объяснила генералъ-прокурору: „64 ст. изданнаго о дворянствѣ положенія имѣетъ свою силу, какъ и всякой законъ, на времена будущія послѣ изданія его: но что касается до дворянъ, кои хотя не имѣли чиновъ, дающихъ право засѣданія въ обществѣ благородныхъ и выбора, но прежде состоянія жалованной дворянству грамоты, были выбраны въ должности и въ оныхъ дѣйствительно служили, таковые и впредь должествуютъ пользоваться тѣмъ преимуществомъ, что въ собраніяхъ дворянскихъ съ заслуженными сидѣть, имѣть голосъ, и во всѣ должности, кои наполняются выборомъ собранія дворянства, избираемы быть могутъ; и сіе повелѣваемъ во всѣхъ губерніяхъ наблюдать" (П. С. З. № 16.297). Такимъ образомъ, указъ 18-го декабря 1785 г. разсматриваетъ права неимѣющихъ чина дворянъ, служившихъ по выбору своего сословія до изданія жалованныхъ грамотъ, какъ нѣкоторый видъ пріобрѣтенныхъ правъ, которыя не могутъ быть отмѣнены новымъ общимъ закономъ, хотя подобныя политическія права могли и не стѣснять волю законодателя.

[3]) Ср. сенатскій указъ 1817 г., содержащій въ себѣ высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта: „о конфискованіи и продажѣ въ пользу казны тѣхъ судовъ, которыя представятъ, по прибытіи въ россійскіе порты, ложныя показанія въ карантинахъ". Указъ состоялся по поводу разсмотрѣнія въ сенатѣ и затѣмъ въ государственномъ совѣтѣ дѣла о ложныхъ показаніяхъ судна „Св. Николай". Государь далъ слѣдующую резолюцію по этому дѣлу: „постановляемое правило на будущее время утверждаю... Но какъ никакой законъ обратнаго дѣйствія не имѣетъ, то, не подводя подъ оный судно „Св. Николай", выслать его за границу и т. д.". (П. С. З. № 27.159). Указъ 1823 г. (П. С. З. № 29.414) объясняетъ

б) Правила о примѣненіи законовъ, изложенныя въ узаконеніяхъ, предшествовавшихъ изданію Свода, соблюдались и послѣ его изданія. Мы остановимся здѣсь на двухъ важнѣйшихъ примѣрахъ: на порядкѣ примѣненія Свода Законовъ и уложенія о наказаніяхъ 1845 г. „Подробное постановленіе о приложеніи и употребленіи Свода Законовъ“ изложено въ высочайше утвержденномъ мнѣніи государственнаго совѣта 12 декабря 1834 г. [1]). Къ вопросу объ обратной силѣ законовъ относится пунктъ VII этого мнѣнія, коимъ постановлено: „поелику Сводъ заключаетъ въ себѣ одни токмо нынѣ дѣйствующіе законы, въ производствѣ же дѣлъ встрѣчаются иногда случаи, кои, обращаясь на прошедшее, должны быть судимы и разрѣшаемы не по законамъ настоящимъ, но по тѣмъ, кои дѣйствовали во время, когда случаи сіи возникли; то во всѣхъ дѣлахъ сего рода приводить тѣ самые указы и постановленія, кои имъ приличны“.

Порядокъ примѣненія уложенія о наказаніяхъ 1845 г. представляетъ, съ одной стороны, примѣръ сообщенія законамъ обратной силы, когда это требовалось началами справедливости, а съ другой— имъ подтверждено общее правило, что законъ не имѣетъ обратной силы.

одинъ изъ любопытныхъ вопросовъ о способахъ пріобрѣтенія правъ состоянія. Въ 1804 г. 18-го декабря послѣдовало высочайшее повелѣніе сенату составить правила по отысканію однодворцами дворянства. Докладъ сената по этому предмету разсматривался въ государственномъ совѣтѣ (1816 г.), который полагалъ: не ограничиваясь требованіемъ отъ однодворцевъ доказательствъ ихъ дворянскаго происхожденія, возвращать дворянство тѣмъ, кои поступятъ въ военную службу и пріобрѣтутъ на ней оберъ-офицерскій чинъ. Это мнѣніе было утверждено императоромъ. Въ примѣненіи этого закона встрѣтились затрудненія. 4-й п. новаго положенія, въ которомъ постановлялось: „по вступленіи ими (однодворцами) въ оберъ-офицеры, они, на основаніи высочайше дарованной дворянству грамоты, должны пользоваться правомъ дворянства и вступать во владѣніе и распоряженіе принадлежащей имъ части имѣнія на правѣ дворянства: такимъ образомъ, сіе имѣніе дѣлается дворянскимъ (П. С. З. № 26.579). Новый законъ отмѣнялъ, слѣдовательно, силу 19 гл. (п. 15, 18 и слѣд.) межевой инструкціи 1766 г., въ силу которой „однодворческія земли и крестьяне состоянія своего ни въ какомъ случаѣ не перемѣняютъ“. Въ 1823 г. сенатъ разъяснилъ, что 4 п. не касается имѣній однодворцевъ, возведенныхъ въ дворянское достоинство или получившихъ оберъ-офицерскій чинъ до изданія закона 1816 г.

Послѣдній примѣръ, приводимый въ цитатахъ къ 60 ст., относится къ царствованію Николая I-го. Въ 1828 году состоялось опредѣленіе сената о томъ, „чтобы чиновники, опредѣляющіеся въ Кавказскую область къ канцелярскимъ должностямъ съ чиномъ коллежскаго ассессора, служили тамъ не менѣе трехъ лѣтъ, и о распространеніи сего правила и на тѣхъ канцелярскихъ чиновниковъ, которые уже находятся теперь на службѣ въ Кавказской области“. Послѣднюю часть этого опредѣленія императоръ не утвердилъ на томъ основаніи, что распространять сказанное правило на прежде служившихъ „было бы несправедливо и противно тому общему правилу, что никакой законъ обратнаго дѣйствія имѣть не можетъ“ (2-е П. С. З. № 2.508).

[1]) 2-е П. С. З. № 7.654.

Уложеніе о наказаніяхъ утверждено 15 августа 1845 г. Того же числа изданъ указъ, коимъ повелѣвалось привести его въ дѣйствіе съ 1 мая 1846 г. 27 марта 1846 г. послѣдовалъ высочайшій указъ о порядкѣ примѣненія новаго уложенія къ дѣламъ, возникшимъ прежде 1-го мая того же года, т.-е. прежде срока, съ котораго уложеніе должно было вступить въ силу.

1) Основное правило, изложенное въ 1 п. указа, состояло въ томъ, что постановленія новаго уложенія повелѣвалось примѣнять „ко всѣмъ дѣламъ, не получившимъ до того числа окончательнаго рѣшенія... не распространяя лишь сего на тѣ немногіе случаи, гдѣ опредѣляемыя уложеніемъ наказанія строже назначаемыхъ дѣйствовавшими доселѣ законами. Въ сихъ случаяхъ приговоры о подсудимыхъ постановлять на основаніи узаконеній, существовавшихъ во время учиненія преступленія или проступка".

Постановленіе это подтверждаетъ общее правило, по которому законъ, опредѣляющій болѣе строгое, сравнительно съ прежнимъ, наказаніе, не имѣетъ обратной силы. Косвенно оно разрѣшаетъ и вопросъ о примѣненіи уложенія къ дѣяніямъ, непредусмотрѣннымъ въ прежнемъ XV т., ибо 1 п. правилъ говоритъ о примѣненіи статей уложенія единственно къ дѣламъ, производящимся въ судебныхъ мѣстахъ, слѣдовательно, возникшимъ изъ дѣяній, предусмотрѣнныхъ прежнимъ законодательствомъ.

2) Постановленія уложенія получали обратную силу въ тѣхъ случаяхъ, когда наказанія, налагаемыя ими, мягче, сравнительно съ прежнимъ законодательствомъ. Такъ „правила" предписываютъ соотвѣтствующую замѣну наказаній по отношенію къ лицамъ, о коихъ уже состоялось судебное рѣшеніе, но еще не приведено въ исполненіе [1]).

3) Обратная сила допущена и по отношенію къ постановленіямъ о погашающей давности. 7 п. указа постановляетъ, что „всѣ преступныя дѣянія, со времени совершенія коихъ истекла до 1 мая 1846 г. опредѣленная существующими узаконеніями давность и по коимъ до того числа никакого производства не было, покрываются силою сей давности".

Кромѣ того, правило это предписано „примѣнять и къ тѣмъ преступленіямъ и проступкамъ, которые по новому уложенію покрываются давностію кратчайшею и по коимъ въ теченіе сей, вновь установленной давности и до 1 мая 1846 г. также никакого производства не было".

Конечно, послѣднее правило, дававшее обратную силу нѣкоторымъ постановленіямъ уложенія, было справедливо настолько, насколько имъ ограничивалась карательная власть самого государства, т.-е. поскольку оно примѣнялось къ дѣламъ, вчинаемымъ органами правительства. Но было бы несправедливо лишить частныхъ лицъ права преслѣдованія и иска по дѣламъ, вчинаемымъ въ порядкѣ частнаго обвиненія. Поэтому п. 7, послѣ изложеннаго выше правила, постановляетъ: „при семъ однакоже предоставленное дѣй-

---

[1]) Пп. 2—6.

ствующими доселѣ законами частнымъ лицамъ право преслѣдованія и иска остается въ нынѣшнихъ его предѣлахъ".

4) Наконецъ, указъ 1846 г. сообщаетъ обратную силу и тѣмъ новымъ постановленіямъ уложенія, въ силу которыхъ извѣстные преступленія и проступки подлежатъ судебному разсмотрѣнію не иначе, какъ вслѣдствіе жалобы со стороны обиженнаго лица [1]).

§ 92. Изъ всѣхъ этихъ примѣровъ достаточно видно, какъ законодательство наше смотрѣло на вопросъ объ обратной силѣ законовъ. Правило, изложенное въ ст. 60-й нашихъ основныхъ законовъ, дѣйствительно было руководящимъ правиломъ законодательства предыдущаго. Въ какой же мѣрѣ историческіе источники подтверждаютъ исключенія изъ общаго правила, изложенныя въ ст. 61-й? Дѣйствительно ли это—исключенія, или надо дать ст. 61-й иное, болѣе соотвѣтствующее дѣлу толкованіе?

§ 93. Первое исключеніе изъ общаго правила, на основаніи 1 п. 61 ст., составляетъ тотъ случай, „когда въ законѣ именно сказано, что онъ есть токмо подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго".

Обращаясь къ узаконеніямъ, изъ которыхъ вышелъ этотъ пунктъ, нельзя не замѣтить, что смыслъ его такой: законъ получаетъ обратную силу тогда, когда онъ есть въ дѣйствительности подтвержденіе или изъясненіе закона существующаго. Таково именно значеніе всѣхъ тѣхъ узаконеній, которыя приведены въ ссылкахъ подъ ст. 61 [2]). Конечно, далеко не всѣ юристы согласны въ томъ, что изъяснительный законъ имѣетъ обратную силу, когда рѣчь идетъ объ аутентическомъ толкованіи. Многіе изъ юристовъ склоняются въ пользу того мнѣнія, что интерпретація, послѣдовавшая отъ самой законодательной власти, есть новый законъ, который, поэтому, не долженъ имѣть обратнаго дѣйствія. Но наше законодательство, на ряду съ многими другими изъ европейскихъ законодательствъ, держится противоположнаго взгляда. Оно признаетъ, что изъяснительный законъ не вноситъ ничего новаго въ содержаніе существующаго права, а потому обратная сила его можетъ быть оправдана юридической фикціей, предположеніемъ, что аутентическая интерпретація вышла одновременно съ тѣмъ закономъ, который она изъясняетъ.

§ 94. Гораздо болѣе сомнѣній возбуждаетъ вторая часть 61 ст., въ силу которой законъ получаетъ обратное дѣйствіе, „когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на времена, предшествовавшія его обнародованію".

---

[1]) На основаніи 8 п. указа, производство по такимъ дѣламъ, происходившее въ судебныхъ мѣстахъ, если по нимъ не состоялось окончательнаго рѣшенія на основаніи прежнихъ узаконеній, должно было немедленно прекратить, съ предоставленіемъ обиженнымъ вновь начать дѣло въ опредѣленный срокъ.

[2]) Ср. два сенатскихъ указа 1825 г., одинъ 24-го сентября (П. С. З. № 30.503), другой 26-го октября (П. С. З. № 30.555). Подробный разборъ ихъ помѣщенъ въ назв. выше моей статьѣ: *О дѣйствіи законовъ во времени*, стр. 36—41.

Судя по общности выраженій этого постановленія, мы должны думать, что всякій законъ можетъ получить обратную силу по волѣ законодателя. На какомъ же предшествующемъ законѣ основывается эта часть 61 ст.? Въ ссылкѣ мы находимъ только одинъ сенатскій указъ 7 августа 1825 г. [1]). Происхожденіе и смыслъ этого указа слѣдующіе.

9 января 1823 г. состоялось положеніе комитета министровъ о томъ, чтобы чиновникамъ, исправлявшимъ, сверхъ исполненія своихъ собственныхъ обязанностей, еще должности по вакантнымъ мѣстамъ, производить за это соотвѣтствующее вознагражденіе.

Это совершенно новое правило должно было имѣть силу только на будущее время. Между тѣмъ нѣкоторые чиновники морского министерства выхлопотали себѣ, чрезъ свое начальство, добавочное жалованье за исправленіе ими разныхъ должностей въ прежнее время. Руководствуясь этимъ примѣромъ, два оберъ-контролера государственнаго контроля вошли съ прошеніемъ о производствѣ и имъ добавочнаго содержанія за исправленіе ими вакантныхъ должностей съ 1819 по 1820 г. Сенатъ, разсмотрѣвъ это прошеніе, нашелъ, что исключенія, сдѣланныя въ пользу нѣкоторыхъ чиновниковъ морского министерства, не могутъ быть возведены на степень общаго правила и что означенные оберъ-контролеры не имѣютъ права на добавочное содержаніе, такъ какъ никакой законъ обратнаго дѣйствія, безъ точнаго въ ономъ о семъ постановленія, не имѣетъ, а въ указѣ 18 декабря 1785 г. [2]) сказано: „дѣйствуетъ токмо на времена будущія, а не на прошедшія“.

Этотъ указъ сената, очевидно, подтверждалъ общее правило, изложенное еще въ указѣ 1785 г. Но редакторы 61 ст. остановились на словахъ указа, „безъ точнаго въ ономъ о семъ постановленія“, которыя и подали поводъ къ заключенію, что если бы въ законѣ было точное постановленіе о томъ, что онъ распространяется на времена прошедшія, то онъ и получилъ бы обратную силу. Дѣйствительно, подобное заключеніе совершенно вѣрно относительно того рода правилъ, къ коимъ относилось положеніе комитета министровъ; имъ не только не ограничивались чьи-либо права, не отмѣнялись права пріобрѣтенныя, но напротивъ, предоставлялись новыя выгоды служащимъ. Распространить дѣйствіе этого правила на времена прошедшія было бы возможно и, можетъ быть, даже справедливо. Но, конечно, распространеніе новаго правила на прежнее время зависѣло совершенно отъ воли законодателя; оберъ-контролеры не имѣли права требовать, чтобы положеніе комитета министровъ было примѣнено къ ихъ прежней службѣ. Съ этой точки зрѣнія слова сенатскаго указа, о которыхъ идетъ рѣчь, объясняются весьма просто и удовлетворительно. Положеніе комитета министровъ 1823 г. дѣйствительно не могло получить обратной силы „безъ точнаго въ ономъ о семъ постановленія“.

Такимъ образомъ сенатскій указъ совершенно умѣстенъ относительно случая, его вызвавшаго; но онъ не давалъ никакого права

---

[1]) П. С. З. № 30.443.

[2]) О содержаніи этого указа см. выше, стр. 100, пр. 2.

возводить его случайнаго выраженія въ общее правило. Стоило только спросить себя, примѣнимы ли слова сенатскаго указа къ закону, ограничивающему права подданныхъ, установляющихъ болѣе строгія наказанія; словомъ, къ закону, примѣненіе котораго предполагаетъ невыгодныя послѣдствія для частныхъ лицъ?

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О дѣйствіи законовъ по мѣсту [1]).

А. Овщія начала.

§ 95. По общему принципу, формулированному еще Ваттелемъ [2]), каждая нація имѣетъ безусловное право юрисдикціи въ предѣлахъ своей территоріи. Государственная власть примѣняетъ изданные ею законы на всемъ пространствѣ государства. Это общее начало международнаго права вытекаетъ изъ необходимаго признанія государственнаго верховенства, которое, въ принципѣ, не можетъ быть подчинено дѣйствію какихъ-либо чужихъ законовъ.

Тѣмъ не менѣе, строгое примѣненіе указаннаго начала смягчается: а) требованіями международнаго общенія и б) признаніемъ со стороны государства нѣкоторыхъ мѣстныхъ особенностей въ различныхъ его областяхъ.

Разсматривая смягченія начала территоріальнаго верховенства государства требованіями международнаго права, мы должны имѣть въ виду два: 1) вопросъ о дѣйствіи законовъ въ опредѣленной территоріи и 2) вопросъ о силѣ судебныхъ рѣшеній, состоявшихся въ предѣлахъ даннаго государства.

§ 96. Дѣйствіе законовъ по мѣсту различается соотвѣтственно различію между закономъ уголовнымъ и гражданскимъ закономъ.

Законы уголовные признаются всѣми писателями за исключительно мѣстные, національные. Такъ, напр., Геффтеръ идетъ въ

---

[1]) Литература: Vattel, *Le droit des Gens*, etc., кн. II, § 84 и слѣд.; Савиньи, *System*, т. VIII, § 345—382, стр. 8—367; Виндшейдъ, *Пандектное право*, § 35; Lawrence, *Commentaire sur les éléments du droit international*, etc. de H. Wheaton, т. III; Варъ, *Das internationale Privat- und Strafrecht*; Кальво, *Le droit international*, etc., т. I, § 234 и слѣд.; Бернеръ, *Wirkungskreis des Strafgesetzes;* Foelix, *Traité du droit international privé* (4-е изд. 1866 г.); A. Trochon. *Les étrangers devant la justice française et les juridictions nationales des peuples anciens et modernes.*

[2]) Vattel, назван. соч.; кн. II, § 84: „L'empire uni au domaine établit la juridiction de la Nation dans le pays qui lui appartient, dans son territoire. C'est a elle, ou à son souverain, de rendre la justice dans tous les lieux de son obéissance, de prendre connaissance des crimes qui se commettent et des différends qui s'élèvent dans le pays.

этомъ отношеніи, можетъ быть, даже слишкомъ далеко, утверждая, что уголовный законъ территоріаленъ и личенъ. Онъ территоріаленъ въ томъ отношеніи, что государство не допускаетъ въ своихъ предѣлахъ дѣйствія какого-либо чужого уголовнаго закона. Онъ личенъ въ томъ смыслѣ, что государственная власть можетъ обязать своихъ подданныхъ соблюдать ея уголовныя законоположенія даже за предѣлами государства [1]). Первый принципъ безспоренъ по той причинѣ, что понятіе о преступленіи находится въ тѣснѣйшей связи съ нравственнымъ міросозерцаніемъ извѣстнаго народа, которымъ и опредѣляется число преступныхъ дѣйствій, мѣра наказанія и т. д. Другое положеніе требуетъ значительныхъ ограниченій. Далеко не всѣ постановленія уголовнаго кодекса обязательны для подданнаго, удалившагося изъ предѣловъ своего государства. Иностранецъ, пребывающій на чужеземной территоріи, по необходимости долженъ сообразовать свои дѣйствія съ политическими условіями той страны, которую онъ избралъ мѣстомъ для своего пребыванія. Въ особенности это касается полицейскихъ узаконеній и правилъ. Многое изъ того, что воспрещено отечественнымъ законодательствомъ, дозволяется иностранными законами, которымъ можно слѣдовать, не нарушая существенныхъ обязанностей по отношенію къ своему отечеству. Государство можетъ требовать отъ подданнаго соблюденія за границей только главнѣйшихъ принциповъ своего уголовнаго права [2]).

§ 97. Иное дѣло законы гражданскіе, опредѣляющіе личныя и имущественныя права частныхъ лицъ. При томъ развитіи международныхъ сношеній, которыми справедливо гордится современная Европа, безусловное примѣненіе территоріальнаго принципа въ области гражданскаго законодательства повело бы къ изолированію государства въ ряду другихъ, что врядъ ли возможно фактически, не говоря уже о невыгодныхъ послѣдствіяхъ подобнаго положенія. Никто не сомнѣвается въ настоящее время, что иностранецъ, являющійся въ чужую территорію, можетъ разсчитывать на сохраненіе тѣхъ личныхъ правъ, которыя признаны за нимъ въ его государствѣ [3]), въ противномъ случаѣ, возможность международнаго общенія

---

[1]) *Le droit international public de l'Europe*, изд. 1866 г., § 36, стр. 68: „La loi pénale est territoriale et personnelle à la fois. Elle est territoriale en ce sens qu'elle saisit toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire, les regnicoles comme les étrangers. Elle est personnelle en ce sens, qu'elle suit les regnicoles, et qu'elle réprime les infractions qu'ils ont pu commettre en dehors du territoire". Ср. Бернеръ, назван. соч., стр. 81 и слѣд.

[2]) Бернеръ (стр. 127), признавая личный характеръ уголовныхъ законовъ, смягчаетъ это начало слѣдующимъ ограниченіемъ: „Dies (обязательная сила отечественныхъ законовъ за границею), gilt jedoch nicht für die rein localen, namentlich für die localpolizeilichen Vorschriften, welche nur am Orte der That verletzt werden können. Man wird deshalb, wenn man an eine positive Gesetzgebung anknüpft, in welcher sich die Dreitheilung in Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen findet, für letztere den im Auslande verbrechenden Inländer nicht, für die beiden ersteren aber allerdings strafen können".

[3]) Нечего объяснять, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ въ виду общегражданъ-

была бы уничтожена. Оно было бы немыслимо, напр., въ томъ случаѣ, когда извѣстное лицо, признанное совершеннолѣтнимъ по законамъ своего государства, являясь для торговыхъ оборотовъ въ другую страну, могло бы столкнуться съ постановленіями, объявляющими его недѣеспособнымъ. Не менѣе противорѣчилъ бы принципу международнаго общенія и такой фактъ, какъ непризнаніе со стороны государства, допускающаго заключеніе брачнаго союза только по обрядамъ церкви, семейныхъ правъ иностранца, выѣхавшаго изъ страны, гдѣ узаконена гражданская форма брака. Далѣе, большинство образованныхъ европейскихъ государствъ давно уже уничтожило разныя стѣсненія иностранцевъ по отношенію къ ихъ имущественнымъ правамъ. Такъ, напр., почти всѣ государства допускаютъ въ своихъ предѣлахъ пріобрѣтеніе недвижимой собственности иностранцами [1]). Наконецъ, развитіе международныхъ сношеній, въ особенности торговыхъ, вызываетъ необходимость заключенія разныхъ гражданскихъ актовъ внѣ предѣловъ даннаго государства и не по его законамъ. Такого рода акты также требуютъ защиты со стороны каждаго государства.

Намѣченные нами факты указываютъ на сложность современныхъ международныхъ отношеній въ области гражданскаго права. Вмѣстѣ съ тѣмъ они вызываютъ необходимость разрѣшенія трехъ главныхъ вопросовъ, которые возбуждаются въ современномъ частномъ международномъ правѣ, именно—о силѣ законовъ страны относительно вещей, лицъ и обязательствъ. Нѣкоторые изъ этихъ законовъ дѣйствуютъ по принципу территоріальному, другіе по принципу взаимнаго признанія, т.-е. государство допускаетъ у себя дѣйствіе иностранныхъ законовъ. При этомъ оно, конечно, сохраняетъ вполнѣ право внутренняго самодержавія, и если признаетъ дѣйствіе иностранныхъ законовъ на своей территоріи, то дѣлаетъ это изъ соображенія пользы и, такъ сказать, изъ международной вѣжливости [2]).

§ 98. Разрѣшая вопросъ о пространствѣ дѣйствія разныхъ законовъ, необходимо имѣть въ виду различіе тѣхъ отношеній, которыя могутъ ими опредѣляться. Мы должны различать: 1) законы, касающіеся имущества лица (statuta realia), 2) законы, которыми опредѣляется правоспособность, юридическое положеніе отдѣльныхъ лич-

---

скія права лицъ, а не сословныя его привилегіи, признаніе которыхъ немыслимо, наприм., въ странахъ, уничтожившихъ сословныя различія и отличія.

[1]) Англія послѣдняя сдѣлала уступку этому началу, именно, актомъ натурализаціи, 1870 г.; о немъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Foelix, названное соч., замѣчаетъ по этому случаю: „Tous les effets, que les lois étrangères peuvent produire dans le territoire d'une nation, dépendent absolument du consentement exprès ou tacite de cette nation". Признаніе дѣйствія иностранныхъ законовъ есть добровольное смягченіе строгаго территоріальнаго начала, вызванное соображеніями взаимной пользы и такъ называемой международной вѣжливости: ex comitate, ad reciprocam utilitatem. Ср. Кальво, названное соч., § 256, стр. 352, I т.

ностей (statuta personalia) и 3) законы, имѣющіе въ виду договорныя отношенія различныхъ лицъ (statuta mixta) [1]).

Statuta realia обнимаютъ собою два рода узаконеній: во-1-хъ, законы, касающіеся недвижимой собственности (les biens fonds et les immeubles). Отношенія, возникающія изъ нея, безусловно опредѣляются законами страны, гдѣ находится эта собственность. Это правило вытекаетъ изъ территоріальнаго верховенства государства, изъ того права международной собственности на опредѣленное пространство земли, которое принадлежитъ каждой націи. Поэтому и возникающія изъ имущественной собственности отношенія опредѣляются мѣстомъ нахожденія имущества (lex loci rei sitae). Затѣмъ, движимыя имущества (meubles, mobilia) считаются, по старому римскому положенію, принадлежностью лица (mobilia sequuntur personam, mobilia ossibus inhaerent). Правоотношенія, возникающія изъ движимой собственности, опредѣляются мѣстожительствомъ лица (lex domicilii). Затѣмъ, каждый подчиняется личнымъ статутамъ своего отечества, въ какомъ бы мѣстѣ онъ ни находился, и по нимъ обсуждаются условія его дѣеспособности, права его семейнаго положенія и т. д. По ученію Кальво, личными статутами опредѣляются права гражданства, законность и незаконность рожденія, условія совершеннолѣтія, слабоуміе и безуміе, бракъ и разводъ [2]). Договорныя отношенія опредѣляются законами того мѣста, гдѣ заключенъ договоръ. При этомъ надо различать между вопросомъ о юридической годности извѣстнаго договора и вопросомъ о порядкѣ его осуществленія. Порядокъ осуществленія договоровъ подчиняется судопроизводственнымъ законамъ той страны, гдѣ договоръ приводится въ исполненіе (lex fori). Юридическая же годность договора обсуждается на основаніи legis loci contractus (locus regit actum) [3]).

Таковы начала, опредѣляющія дѣйствіе законовъ въ различныхъ государствахъ. Изъ сказаннаго легко замѣтить, что наибольшее значеніе въ частномъ международномъ правѣ принадлежитъ законамъ, опредѣляющимъ договорныя отношенія. Дѣйствіе ихъ допускается всѣми государствами. Каждое изъ нихъ признаетъ годность контракта, заключеннаго на основаніи чужеземныхъ законовъ, и принимаетъ подъ свою защиту осуществленіе его.

§ 99. Вопросъ о мѣрѣ признанія законодательствами отдѣльныхъ государствъ обязательной силы судебныхъ рѣшеній, состоявшихся за

---

[1]) Слово „statuta“ въ данномъ случаѣ означаетъ вообще законы. Историческое развитіе указаннаго различія статутовъ основательно разсмотрѣно Lawrens'омъ въ названномъ соч., т. III, стр. 10 и слѣдующ. Авторъ начинаетъ съ Бартола (1313—1359). Наибольшимъ авторитетомъ пользуется теорія Савиньи, ср. назв. соч., т. VIII, стр. 120 и слѣд. Опредѣленіе отдѣльныхъ видовъ статутовъ см. на стр. 122.

[2]) „Les qualités auxquelles se rapporte le statut personnel sont celles de citoyenneté, de légitimité ou d'illégitimité de naissance, de majorité ou de minorité d'âge, d'idiotisme et de folie, de mariage et de divorce“. Назван. соч., стр. 361.

[3]) Исключенія изъ этихъ правилъ сгруппированы въ назв. соч. Кальво, т. I, стр. 365 и слѣд.

границей, разрѣшается по принципу legis fori. По общему правилу, всякій искъ и вмѣстѣ съ тѣмъ всякое уголовное рѣшеніе составляютъ исключительную компетенцію судовъ даннаго государства [1]). Слѣдовательно, при разрѣшеніи споровъ гражданскихъ, осуществленіи гражданскихъ правъ, равно какъ и уголовномъ преслѣдованіи, судопроизводственные законы каждой страны имѣютъ безусловное значеніе. Въ принципѣ это правило, по замѣчанію Кальво, не допускаетъ исключеній. Если же государство и допускаетъ иногда обязательную силу судебныхъ рѣшеній, постановленныхъ судами иностранными, то дѣлаетъ это въ силу международной вѣжливости и для взаимной пользы.

Но сила сказаннаго правила не общепризнана. Въ литературѣ международнаго права раздаются голоса не только въ пользу примѣнимости судебныхъ рѣшеній, постановленныхъ иностранными судами по гражданскимъ дѣламъ, но даже по дѣламъ уголовнымъ. Защитники этого воззрѣнія исходятъ изъ той мысли, что охраненіе права, преслѣдованіе преступленій, въ особенности въ кругу государствъ болѣе или менѣе однородныхъ по своей культурѣ, исходящихъ приблизительно изъ однихъ и тѣхъ же нравственно-юридическихъ понятій, есть общее дѣло, что подавленіе преступнаго дѣйствія такой же международный интересъ, какъ и многіе другіе. Тѣмъ не менѣе, огромное большинство представителей международнаго права по отношенію къ уголовнымъ законамъ держатся исключительно принципа территоріальности, допуская только нѣкоторыя смягченія въ пользу интересовъ права гражданскаго. Но нельзя сказать, однако, чтобы рѣшенія иностранныхъ судовъ, состоявшіяся какъ по гражданскимъ, такъ и уголовнымъ дѣламъ не обнаруживали никакого дѣйствія въ другихъ государствахъ. Такъ, рѣшенія уголовнаго суда относительно иностранцевъ все-таки имѣютъ значеніе въ томъ государствѣ, къ которому принадлежатъ обвиняемые, по крайней мѣрѣ въ томъ смыслѣ, что, по общему юридическому правилу, non bis in idem, лицо, судившееся уже за содѣянное имъ преступленіе въ другомъ государствѣ, не привлекается къ суду въ своемъ отечествѣ (exceptio rei judicatae). Представители науки международнаго права признаютъ это правило [2]).

Что касается гражданскихъ приговоровъ, состоявшихся въ иностранномъ судѣ, то интересы частныхъ лицъ иногда требуютъ приведенія ихъ въ дѣйствіе въ томъ государствѣ, къ которому принадлежитъ иностранецъ. Но это смягченіе не должно нарушать общаго принципа legis fori. Поэтому, какъ по законодательству фран-

---

[1]) „Toute demande ou tout différend qui est du ressort des tribunaux doit être jugé dans chaque pays selon la loi territoriale. Ce principe n'admet point d'exception... Ainsi on peut dire que la lex domicilii comme la lex loci contractus déterminent la validité intrinsèque d'une obligation, mais que toutes les fois qu'il s'agit de réclamer en justice l'exécution d'un contrat, c'est la lex fori qui devient seule applicable". Кальво, названное соч., т. I, § 241. Ограниченіе этого принципа см. тамъ же, стр. 368 и слѣд.

[2]) Ср. Геффтеръ, стр. 70; Кальво, т. I, § 275.

цузскаго права, такъ и по законодательству права русскаго, рѣшенія иностранныхъ судовъ, состоявшіяся по гражданскому дѣлу, могутъ быть приведены въ исполненіе мѣстными судами русскими и французскими, но въ предѣлахъ, указанныхъ законами, и не иначе, какъ по провѣркѣ ихъ мѣстнымъ судомъ.

Б. Постановленія русскаго законодательства.

§ 100. Постановленія русскаго законодательства по разсматриваемому вопросу могутъ быть раздѣлены на: 1) общія постановленія о дѣйствіи законовъ по мѣсту, 2) постановленія, опредѣляющія пространство дѣйствія законовъ съ точки зрѣнія права матеріальнаго (уголовнаго и гражданскаго) и 3) постановленія о дѣйствіи законовъ судопроизводственныхъ.

§ 101. Съ давнихъ поръ Россія признавала свои законы безусловно обязательными для всѣхъ лицъ, пребывающихъ на ея территоріи. Въ этомъ отношеніи она никогда не находилась въ условіяхъ восточныхъ азіатскихъ государствъ, гдѣ иностранцы пользуются своимъ правомъ, изъемлются отъ дѣйствія законовъ мѣстныхъ по принципу внѣземельности. Еще въ уложеніи царя Алексѣя Михайловича предписывалось производить судъ и расправу на всемъ пространствѣ московскаго государства по русскимъ законамъ [1]). Екатерина II въ уставѣ благочинія подтвердила это начало [2]). Въ настоящее время 63 ст. основн. зак. гласитъ: „законъ, въ надлежащемъ порядкѣ обнародованный, долженъ быть свято и ненарушимо исполняемъ всѣми и каждымъ, какъ подданными, такъ и иностранцами, въ Россіи пребывающими, поколику то до нихъ принадлежать можетъ, безъ различія званій, чина и пола“.

Выраженіе „поколику то до нихъ принадлежать можетъ“—показываетъ, что не всѣ постановленія русскаго государства могутъ касаться иноземцевъ, временно пребывающихъ въ Россіи. Понятно само собой, что, напримѣръ, многія изъ повинностей, которыя несутъ русскіе подданные, не могутъ быть обязательными для иностранцевъ. Кромѣ того, это выраженіе имѣетъ еще и тотъ смыслъ,

[1]) „Судъ государя царя и великаго князя Алексѣя Михайловича всея Русіи, судити бояромъ и окольничимъ, и думнымъ людемъ, и дьякомъ, и всякимъ приказнымъ людемъ, и судьямъ, и всякая росправа дѣлати всѣмъ людемъ московскаго государства, отъ большаго и до меньшаго чину вправду. Также и пріѣзжихъ иноземцовъ, и всякихъ прибылыхъ людей, которые въ московскомъ государствѣ будутъ, тѣмъ же судомъ судити и росправа дѣлати по государеву указу вправду“. (Улож., глава X, ст. 1).

[2]) Ср. уставъ благочинія 1782 г., 8-го апрѣля, ст. 47: „управа благочинія съ иногородныхъ, иностранныхъ и иновѣрныхъ, въ городѣ живущихъ, равно какъ и съ природныхъ взыскиваетъ исполненія узаконеній по гражданству“.

что дѣйствіе русскихъ законовъ примѣнительно къ иностранцамъ можетъ быть видоизмѣнено трактатами съ иностранными государствами. Не нарушая нисколько принципа государственнаго верховенства, эти трактаты могутъ установить, на началахъ взаимности, возможность непримѣненія русскихъ законовъ или примѣненія законовъ иностранныхъ въ предѣлахъ Россіи.

§ 102. Указанное общее начало проводится отчасти въ области уголовнаго права, отчасти въ правѣ гражданскомъ.

Въ области уголовнаго права, наше уложеніе о наказаніяхъ выставляетъ принципъ территоріальности. По 170 ст. улож. „иностранцы, въ Россіи жительствующіе или временно въ оной пребывающіе, подлежатъ дѣйствію законовъ о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ на томъ же основаніи, какъ и подданные россійскіе, если о какомъ-либо изъ сего изъятіи не сдѣлано особеннаго постановленія въ договорѣ съ тою иностранною державою, у коей они находятся въ подданствѣ“.

Русское законодательство признаетъ обязательную силу своего уголовнаго кодекса для иностранцевъ не только въ предѣлахъ Россіи, но, какъ показываетъ 172 ст. улож. о нак., даже за границею въ томъ случаѣ, если иностранецъ посягнетъ на права верховной власти въ Россіи, или на права одного или нѣсколькихъ русскихъ подданныхъ, и будетъ задержанъ въ предѣлахъ имперіи, или препровожденъ своимъ правительствомъ для суда въ наше государство. Эта обязательная сила русскихъ законовъ для иностранцевъ за границей имѣетъ свое раціональное основаніе, потому что многія изъ преступленій противъ Россіи всего удобнѣе могутъ быть совершены за границей; такова, напримѣръ, поддѣлка русскихъ кредитныхъ билетовъ [1]).

По отношенію собственно къ русскимъ подданнымъ уложеніе о наказаніяхъ придерживается принципа, проповѣдуемаго Геффтеромъ. Оно признаетъ уголовное право не только территоріальнымъ, но и личнымъ. Такимъ образомъ, каждый русскій подданный подчиняется дѣйствію русскихъ законовъ не только въ предѣлахъ Россіи, но обязанъ соблюдать, по крайней мѣрѣ, коренныя постановленія уложенія о наказаніяхъ и за границей. Уложеніе предусматриваетъ два случая совершенія русскимъ подданнымъ преступленій внѣ предѣловъ Россіи: во-первыхъ, русскіе подданные, находящіеся за границей, могутъ совершить преступленія противъ правъ державной власти своего отечества, или цѣлости, безопасности и благосостоянія Россіи, или нарушить права одного или нѣсколькихъ изъ своихъ соотечественниковъ [2]); въ этомъ случаѣ они подлежатъ дѣйствію уло-

[1]) Кальво, признавая вполнѣ территоріальность уголовнаго права, выставляетъ, однако, слѣдующее положеніе: „Il est cependant certains faits délictueux ou criminels qui, en raison de leur caractère exceptionnel de gravité et des conséquences funestes qu'ils peuvent avoir, sont définis et punis par la loi pénale, abstraction faite du lieu où ils ont été commis. De ce nombre sont la (haute) trahison, la fabrication de fausse monnaie, la falsification des sceaux de l'Etat, des billets de banques publiques“. Тамъ же, § 252.

[2]) Улож. о наказ., ст. 173.

женія о наказаніяхъ при томъ, конечно, условіи, если будутъ выданы иностранною державою въ силу конвенцій, которыя отъ времени до времени заключаются между русскимъ и иностраннымъ правительствами. Затѣмъ, улож. о наказ. предусматриваетъ и тотъ случай, когда русскій подданный совершитъ преступленіе противъ другого государства, или нарушитъ права одного изъ иностранныхъ подданныхъ [1]). Въ этомъ случаѣ примѣнимость уложенія условна.

При совершеніи русскимъ подданнымъ за границей преступленія противъ Россіи предполагается, что русское правительство будетъ требовать выдачи преступника, или само начнетъ преслѣдованіе обвиняемаго, когда онъ возвратится въ Россію. Напротивъ, во второмъ случаѣ примѣненіе улож. о наказ. имѣетъ мѣсто при томъ условіи, если иностранная держава, по собственной иниціативѣ, передастъ преступника въ руки русскихъ властей, или когда русскимъ властямъ будетъ принесена жалоба на обвиняемаго въ частномъ порядкѣ. При этомъ наказаніе смягчается, если лицо, совершившее преступленіе, подлежало бы по иностраннымъ законамъ менѣе строгому наказанію, чѣмъ по уложенію.

Для русскихъ подданныхъ, пребывающихъ въ такъ называемыхъ восточныхъ государствахъ (Турціи, Персіи, Китаѣ, Японіи и др.), наше законодательство, подобно многимъ другимъ европейскимъ государствамъ, признаетъ безусловное дѣйствіе своихъ уголовныхъ законовъ [2]). Самое полное постановленіе объ этомъ предметѣ явилось въ торговомъ трактатѣ, заключенномъ съ Турціей въ 1783 году [3]). Ст. 72 этого трактата говоритъ: „если смертоубійство или другой безпорядокъ между россійскими подданными случится, то посланникъ и консулы Россійскіе могутъ сами дѣло разсмотрѣть и рѣшить оное по своимъ законамъ и учрежденіямъ, въ чемъ никто изъ офицеровъ Порты имъ препятствовать не долженъ".

Въ настоящее время преступленія, совершенныя русскими подданными въ азіатскихъ государствахъ Турціи и Персіи, входятъ въ кругъ такъ называемой консульской юрисдикціи. Нынѣ дѣйствующія постановленія отличаются отъ декларацiи 1783 года тѣмъ, что въ настоящее время консульская юрисдикція ограничена извѣстной мѣрой наказанія: именно окончательному сужденію консуловъ подлежатъ только тѣ проступки, совершенные русскими подданными, которые облагаются наказаніями не строже заключенія въ тюрьмѣ [4]). Въ случаѣ совершенія ими болѣе важнаго преступленія, они препровождаются консуломъ въ ближайшую пограничную губернію имперіи, гдѣ и передаются въ руки правосудія на общемъ основаніи.

---

[1]) Тамъ же, ст. 174.

[2]) Мотивы, побудившіе европейскія государства установить для своихъ подданныхъ въ восточныхъ государствахъ право экстерриторіальности, обстоятельно изложены въ сочиненіи профессора Мартенса: *О консулахъ и консульской юрисдикціи на востокѣ*. Ср. мою рецензію на названный трудъ проф. Мартенса, пом. въ *Журн. Гр. и Угол. Пр.*, май 1873 г.

[3]) П. С. З. № 15.757. Ср. профессора Мартенса, названное сочиненіе стр. 447.

[4]) Ср. 175 ст. улож. о наказ.

Относительно Китая и Японіи слѣдуютъ приблизительно такія же начала. По Тянъ-цзинскому трактату съ Китаемъ (2-го іюля 1859 г.), разбирательство всякаго дѣла между русскими и китайскими подданными въ такъ называемыхъ открытыхъ портахъ, т.-е. въ городахъ, которые открыты для торговыхъ сношеній съ иностранцами, производится китайскими властями сообща съ русскимъ консуломъ. Но если бы кто изъ русскихъ подданныхъ проникъ внутрь Китая и тамъ совершилъ преступленіе, то долженъ быть препровожденъ, для суда и наказанія по русскимъ законамъ, на границу или въ тотъ изъ портовъ, гдѣ имѣется русскій консулъ. Подобный же порядокъ суда установленъ и въ договорѣ съ Японіей (1860 г.).

§ 103. Таковы постановленія русскихъ законовъ о дѣйствіи матеріальнаго уголовнаго права. Что касается формальнаго права, т.-е. дѣйствія судопроизводственныхъ законовъ и приговоровъ иностранныхъ судовъ въ Россіи, то наше законодательство даже не затрогиваетъ этого вопроса. Иностранцы, пребывающіе въ предѣлахъ Россіи, по общему правилу, безусловно подлежатъ дѣйствію русскихъ законовъ [1]).

Ст. 228 уст. угол. судопр. гласитъ: „иностранцы, по преступленіямъ и проступкамъ, совершеннымъ ими въ Россіи, подчиняются общимъ правиламъ о подсудности, если не постановлено изъятія изъ сихъ правилъ въ трактатѣ съ тою иностранною державою, въ подданствѣ коей обвиняемые состоятъ“. Слѣдовательно, русское законодательство въ принципѣ признаетъ строгую территоріальность иностранныхъ судебныхъ приговоровъ и не допускаетъ примѣненія ихъ въ своихъ предѣлахъ [2]).

---

[1]) Исключенія изъ этого правила изложены ниже.

[2]) *Примѣчаніе.* До какой степени неопредѣленны постановленія нашего законодательства по вопросу о силѣ приговоровъ иностранныхъ судовъ по дѣламъ уголовнымъ, видно изъ весьма любопытнаго случая, по поводу котораго явилась статья г. Владимірова: „Значеніе приговоровъ иностранныхъ судовъ по дѣламъ уголовнымъ“ (*Журн. Гр. и Угол. Пр.*, 1873 г., сентябрь). „Въ 1865 г. поручикъ Александръ Никитченковъ былъ осужденъ сенскимъ окружнымъ судомъ къ пожизненной каторжной работѣ за совершенное имъ въ Парижѣ покушеніе на жизнь трехъ лицъ: Бальша, Савуа и Пикколо. Является вопросъ, сохраняетъ ли лицо, приговоренное къ пожизненной каторжной работѣ за границей, свои права состоянія въ Россіи? Вопросъ этотъ, спеціально по отношенію къ Никитченкову, возникъ изъ того обстоятельства, что въ 1865 г., въ харьковской губерніи производилось дѣло о взысканіи денегъ съ землевладѣльца Куриосова въ пользу Никитченкова. Мѣстная полиція, по безуспѣшности взысканія, положила описать имѣніе должника, но такъ какъ при описи долженъ присутствовать кредиторъ, то она просила губернское правленіе о вызовѣ Никитченкова. Получивъ представленіе харьковскаго губернатора, министръ внутреннихъ дѣлъ возбудилъ слѣдующій вопросъ: „слѣдуетъ ли считать Никитченкова, за состоявшимся о немъ въ Парижѣ судебнымъ приговоромъ, лишеннымъ правъ состоянія, а принадлежавшія ему имущественныя права перешедшими, согласно 25 и 28 ст. улож. о наказ. 1866 г., къ его наслѣдникамъ?“ Этотъ вопросъ при рапортѣ былъ представленъ въ сенатъ. Сенатъ по одному и тому же дѣлу постановилъ два совершенно различныхъ приговора. Въ

§ 104. Обращаясь къ постановленіямъ русскаго законодательства о силѣ иностранныхъ законовъ въ области гражданскаго права, мы видимъ, что оно фактически признаетъ различіе между указанными тремя видами статутовъ.

Во-первыхъ, оно безусловно признаетъ тотъ принципъ, что всѣ правила принадлежности и порядка пріобрѣтенія недвижимыхъ имуществъ въ Россіи опредѣляются русскими законами. Затѣмъ,

---

первомъ приговорѣ, состоявшемся 13-го мая 1868 г., онъ разсуждалъ такимъ образомъ. То преступленіе, за которое Никитченковъ присужденъ къ пожизненной каторжной работѣ за границей, предусмотрѣно и нашимъ уложеніемъ о наказаніяхъ; въ силу послѣдняго Никитченковъ подлежалъ бы ссылкѣ въ каторжныя работы съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія. Вслѣдствіе этого, продолжалъ сенатъ, хотя въ нашихъ уголовныхъ законахъ и не содержится указанія на то, чтобы приговоръ иностраннаго государства надъ русскимъ подданнымъ, совершившимъ преступленіе за границею, имѣлъ бы силу и въ предѣлахъ имперіи, но нельзя не придавать этому приговору значенія по нашимъ законамъ, такъ какъ это было бы несогласно съ строгою справедливостью и противорѣчило бы основному правилу, изображенному въ 22 ст. уст. угол. суд., потому что могло бы имѣть послѣдствіемъ вторичное наказаніе преступника. Основываясь на этой статьѣ, сенатъ разсуждалъ слѣдующимъ образомъ: если не признать силы рѣшенія сенскаго окружнаго суда, то слѣдуетъ вызвать Никитченкова въ Россію, судить его вновь и приговорить къ наказанію. Но въ силу принципа „ne bis in idem“ необходимо признать юридическія послѣдствія того приговора, который былъ постановленъ въ Парижѣ, т.-е., за осужденіемъ Никитченкова къ каторжнымъ работамъ, примѣнить къ нему послѣдствія 25 и 28 ст. улож. о наказ. Изюмскій окружный судъ, независимо отъ этого, призналъ законную силу приговора сенскаго суда, а имущественныя права Никитченкова перешедшими по праву наслѣдованія къ его брату. Это рѣшеніе вошло въ законную силу. Но въ 1871 г. дѣло возбудилось вновь, и сенатъ началъ разсуждать уже совершенно иначе. Въ резолюціи отъ 14-го іюня 1871 г. онъ исходитъ изъ того положенія, что въ Россіи вся сумма законодательной власти сосредоточена въ рукахъ императора, что законы, исходящіе отъ самодержавной власти, должны быть исполняемы всѣми и каждымъ, какъ подданными, такъ и иностранцами, въ Россіи пребывающими. На этомъ основаніи сенатъ пришелъ къ несомнѣнному убѣжденію, что въ предѣлахъ Россіи могутъ дѣйствовать только законы отечественные и только такіе судебные приговоры, которые постановлены на основаніи этихъ законовъ, т.-е. приговоры судовъ русскихъ. Законы и судебныя рѣшенія иностранные не имѣютъ въ Россіи никакой обязательной силы. Исключенія изъ этого правила допущены только въ области гражданскаго права. Въ дѣлахъ же уголовныхъ, рѣшеніе иностраннаго суда не можетъ имѣть законной силы, потому что на основаніи 14 ст. уст. угол. суд., „никто не можетъ быть наказанъ за преступленіе или проступокъ, подлежащіе судебному вѣдомству, иначе, какъ по приговору надлежащаго суда, вошедшему въ законную силу“. Отсюда сенатъ и вывелъ заключеніе, что Никитченкова не слѣдуетъ считать осужденнымъ по нашему законодательству, а потому „въ предѣлахъ отечественной территоріи онъ долженъ быть признанъ пользующимся присвоенными ему по состоянію правами и преимуществами, которыхъ онъ могъ бы быть лишенъ единственно по приговору подлежащаго русскаго суда, предписаннымъ порядкомъ надъ нимъ произнесенному“. Ср. названную статью г. Владимірова, стр. 52—57. Эти два совершенно противорѣчивыя рѣшенія сената

относительно движимыхъ имуществъ оно допускаетъ дѣйствіе legis domicilii [1]).

Позднѣйшія узаконенія проводятъ болѣе опредѣленную черту различія между движимыми и недвижимыми имуществами. Мы говоримъ о конвенціи, заключенной 20-го марта (по стар. ст.) 1874 г. съ Франціей.

Ст. 10 этой конвенціи гласитъ:

„Порядокъ наслѣдованія въ недвижимыхъ имуществахъ опредѣляется по законамъ страны, въ которой находятся эти имущества, и всѣ иски или споры, относящіеся къ наслѣдственнымъ недвижимымъ имѣніямъ, подлежатъ разбирательству исключительно судебныхъ установленій той же страны. Иски, относящіеся до раздѣла движимаго наслѣдственнаго имущества, а равно до правъ наслѣдства на движимость, оставшуюся въ одномъ изъ договаривающихся государствъ послѣ подданныхъ другого, разбираются судебными установленіями или подлежащими властями того государства, къ которому принадлежалъ умершій, и по законамъ этого государства, развѣ бы подданный той страны, въ которой наслѣдство открылось, предъявилъ свои права на наслѣдство". Въ послѣднемъ случаѣ разсмотрѣніе иска предоставляется суду или подлежащей власти той страны, гдѣ наслѣдство открылось. За выдѣломъ причитающейся истцу доли наслѣдства, остальная часть имущества передается кон-

---

по одному и тому же дѣлу прямо объясняются молчаніемъ закона по вопросу о дѣйствіи въ Россіи приговоровъ иностранныхъ судовъ. Г. Владиміровъ, съ своей стороны, возстаетъ противъ строгости территоріальнаго принципа въ области уголовнаго права, доказывая, что защитники его совершенно игнорируютъ требованія международной жизни, начало солидарности государствъ въ стремленіи преслѣдовать нарушеніе права. Чтобы согласить полное верховенство государства въ отношеніи къ уголовному праву съ требованіями права международнаго, г. Владиміровъ предлагаетъ довольно спорное практическое средство. Онъ различаетъ произнесеніе приговора отъ констатированія факта преступленія. Послѣднее можетъ принадлежать суду только той мѣстности, гдѣ совершено преступленіе. Опредѣленіе же мѣры наказанія можетъ принадлежать и суду того государства, въ подданствѣ котораго состоитъ подсудимый. Но въ настоящее время всѣ европейскія законодательства, въ томъ числѣ и новое германское, держатся пока строгаго территоріальнаго принципа въ области уголовнаго права.

[1]) Въ 1218 ст. X т., ч. 1, сказано: „въ случаѣ смерти иностранца безъ завѣщанія, безсрочный долгъ его (по прод. 1863 г.: капиталъ и доходъ по государственному непрерывно-доходному билету), въ государственную долговую книгу внесенный, поступаетъ къ его наслѣдникамъ, по порядку и правамъ наслѣдія того государства, къ которому онъ принадлежалъ". Но въ ст. 1294 той же ч. X т. признается принципъ мѣстожительства. Именно, порядокъ наслѣдованія въ движимомъ имуществѣ, оставшемся послѣ иностранца, опредѣляется тѣми правилами, которыя дѣйствуютъ въ мѣстности, гдѣ умершій былъ принятъ въ подданство, а если онъ не былъ русскимъ подданнымъ, то по законамъ того мѣста, гдѣ онъ имѣлъ пребываніе. Затѣмъ, по конвенціи съ королемъ Нидерландскимъ и по трактату съ королемъ Греціи, всѣ споры о наслѣдствѣ должны рѣшаться окончательно по законамъ и въ судахъ той страны, гдѣ открылось наслѣдство. Въ этомъ случаѣ опять признается строго территоріальный принципъ.

сульской власти, которая и поступаетъ съ нимъ въ отношеніи прочихъ наслѣдниковъ согласно правиламъ, указаннымъ выше [1]). Постановленія русскаго законодательства относительно личныхъ статутовъ довольно скудны. По общему правилу, иностранцы, находясь въ Россіи, вполнѣ подлежатъ дѣйствію русскихъ законовъ, какъ по имуществу, такъ и лично [2]). Но законодательство наше принимаетъ иногда въ разсчетъ состояніе, къ которому принадлежитъ иностранецъ въ своемъ отечествѣ, при сообщеніи ему привилегій. Такъ, иностранные дворяне, если они докажутъ свое дворянство, изъемлются отъ тѣлесныхъ наказаній [3]). Точно также иностранные ученые и художники могутъ быть причисляемы къ званію почетныхъ гражданъ по дипломамъ, пріобрѣтеннымъ ими въ своемъ отечествѣ [4]).

Таковы главнѣйшія, довольно неопредѣленныя, постановленія русскаго права относительно случаевъ примѣненія иностранныхъ законовъ въ предѣлахъ Россіи.

§ 105. Болѣе опредѣленны постановленія о формальномъ правѣ. Въ данномъ случаѣ мы должны различать вопросъ о примѣненіи рѣшеній иностранныхъ судовъ и вопросъ о юридической силѣ обязательствъ, заключенныхъ по обрядамъ иностранныхъ государствъ. Послѣдняго вопроса касаются два рода постановленій: а) постановленія о силѣ документовъ, совершенныхъ за границей, какъ письменныхъ доказательствъ, и б) постановленія о тѣхъ правилахъ, по которымъ судъ долженъ дѣйствовать, принимая въ соображеніе различные акты, заключенные за границей.

Вопросъ о силѣ различныхъ актовъ, совершенныхъ въ иностранныхъ государствахъ, разрѣшается 464 ст. уст. гражд. суд., которая утверждаетъ ихъ силу даже въ томъ случаѣ, когда они заключены по обрядамъ, несходнымъ съ формой совершенія подобныхъ актовъ въ Россіи, если только не опровергается ихъ подлинность. Но такого рода акты могутъ быть представлены къ дѣлу не иначе, какъ съ удостовѣреніемъ русскаго посольства, миссіи или консульства, что они дѣйствительно составлены по законамъ того государства [5]).

Отсюда понятно, какъ долженъ судъ истолковывать и примѣнять эти акты въ своемъ рѣшеніи. Признавая юридическую силу актовъ, заключенныхъ за границей, онъ долженъ обсуждать содержаніе ихъ

---

[1]) Подробности относительно прочихъ державъ, см. въ примѣч. 3 къ 1238 ст. 1 ч. X т. Св. Зак.

[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 1519.

[3]) Тамъ же, ст. 1520. Ср. улож. о наказ., прилож. къ ст. 30, § 3, п. 3. Но иностранное дворянство, признаваемое въ этомъ спеціальномъ случаѣ, не принимается въ разсчетъ при принятіи иностранца въ русское подданство. Ст. 35 т. IX гласитъ: „иностранцы, присягнувшіе на подданство Россіи и прослыпіе о причисленіи въ россійское дворянство по дипломамъ, отъ чужихъ государей имъ даннымъ, производятся въ россійское дворянство не иначе, какъ по заслугамъ, оказаннымъ россійскому государю и государству, или по достиженіи чиновъ, присвояющихъ сіе званіе коренным подданнымъ по порядку службы".

[4]) Тамъ же, ст. 1522.

[5]) Ср. 465 ст. уст. гр. суд. и 1604 ст. уст. торг.

на основаніи законовъ того государства, въ предѣлахъ котораго они совершены. Они являются обязательными при постановленіи судебнаго рѣшенія подъ однимъ только условіемъ, чтобы заключающаяся въ нихъ сдѣлка не противорѣчила общественному порядку и не была положительно воспрещена законами имперіи [1]).

Наше законодательство признаетъ по отношенію къ этимъ договорамъ даже извѣстныя судопроизводственныя условія, установленныя иностранными законами. Такъ, если иностранное законодательство установляетъ срокъ давности болѣе продолжительный, чѣмъ русскій законъ, то договоръ не теряетъ своей силы въ Россіи по истеченіи давности земской [2]).

Итакъ, по отношенію къ договорному праву наше законодательство уже вступило на путь международной взаимности. Довольно значительные успѣхи оно сдѣлало и въ опредѣленіи силы рѣшенія иностранныхъ судовъ [3]).

По общему правилу, рѣшенія судебныхъ мѣстъ иностранныхъ государствъ исполняются на основаніи началъ, установленныхъ по сему предмету взаимными трактатами и договорами. Но если послѣднихъ не существуетъ, тогда примѣняются слѣдующія правила. Рѣшеніе иностраннаго суда можетъ быть приведено въ исполненіе въ Россіи не иначе, какъ по провѣркѣ этого рѣшенія русскимъ судомъ. Просьбы объ исполненіи рѣшенія подаются въ тотъ окружный судъ, въ вѣдомствѣ котораго должно производиться исполненіе. При разсмотрѣніи дѣлъ этого рода судебныя мѣста не входятъ въ обсужденіе существа спора, разрѣшеннаго судами иностранныхъ государствъ; ихъ компетенціи подлежитъ лишь формальная сторона дѣла, т.-е. опредѣленіе, не заключаетъ ли въ себѣ разсматриваемое рѣшеніе такихъ распоряженій, которыя противны общественному порядку, или не допускаются законами имперіи. Въ этомъ отношеніи наше законодательство идетъ гораздо дальше законодательства французскаго, по которому судебныя мѣста, повѣряя рѣшенія иностранныхъ судовъ, пересматриваютъ дѣло какъ по формѣ, такъ и по существу. Всѣ изложенныя правила имѣютъ обязательную силу только для исковъ по обязательствамъ и по собственности движимой. Въ отношеніи же недвижимой собственности русское законодательство строго придерживается принципа forum rei sitae [4]).

§ 106. Сдѣланный очеркъ былъ бы не полонъ, если бы мы не упомянули еще объ одномъ вопросѣ, на который обращаетъ вниманіе современное международное право, именно—вопросѣ объ оказаніи взаимныхъ между государствами услугъ судебной помощи. Сюда относится, напримѣръ, содѣйствіе иностранному правительству въ

---

[1]) Уст. гр. суд., ст. 707.

[2]) Тамъ же, ст. 708.

[3]) См. уст. гр. суд., кн. II, разд. V, гл. X, ст. 1273—1281.

[4]) Ст. 1281 уст. гр. суд.: „рѣшенія судебныхъ мѣстъ государствъ иностранныхъ не приводятся въ исполненіе и не имѣютъ никакой силы въ имперіи, если ими разрѣшаются иски о правахъ собственности на недвижимыя имѣнія, въ Россіи находящіяся".

вызовѣ тяжущихся сторонъ, въ открытіи ихъ мѣстожительства и т. п. Образчикомъ обязательства по оказанію подобнаго рода услугъ въ судопроизводствѣ можетъ служить министерская декларація между правительствами русскимъ и итальянскимъ о передачѣ судебныхъ повѣстокъ и объявленій, утвержденная 21 іюня (3 іюля) 1874 г. На основаніи этой декларації оба договаривавшіяся правительства обязались производить передачу судебныхъ объявленій или судебныхъ повѣстокъ, и приводить въ исполненіе судебныя порученія по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ чрезъ свои подлежащія власти, насколько то дозволяютъ законы страны. Передача судебныхъ объявленій, повѣстокъ и порученій должна производиться дипломатическимъ путемъ. Расходы по этому предмету падаютъ на счетъ государства, къ которому обращено ходатайство.

В. Мѣстные законы.

§ 107. Въ заключеніе мы разсмотримъ тѣ смягченія строго-территоріальнаго принципа, которыя вытекаютъ изъ факта признанія почти каждымъ государствомъ мѣстныхъ особенностей въ предѣлахъ своей страны. Россія, занимающая больше половины Европы и значительную часть Азіи, заключающая въ себѣ самыя разнообразныя мѣстности, которыя нѣкогда имѣли свою особую исторію, въ видахъ политическаго благоразумія, не могла не допустить нѣкоторыхъ мѣстныхъ особенностей въ своихъ владѣніяхъ. Отсюда самъ собою рождается вопросъ объ отношеніи мѣстныхъ законовъ къ законамъ имперіи.

Ст. 48 осн. зак. говоритъ: „законы въ имперіи дѣйствуютъ или единообразно въ общей ихъ силѣ, или съ мѣстными въ нѣкоторыхъ ихъ частяхъ измѣненіями. Пространство сихъ измѣненій, мѣста, гдѣ они допускаются, и связь ихъ съ законами общими опредѣляются въ особенныхъ законахъ, учрежденіяхъ и уставахъ“.

Изъ смысла этой статьи видно, что единственнымъ источникомъ законодательной власти является власть самодержавная, императорская. Мѣстные законы считаются точно такъ же исшедшими отъ этой власти, какъ и всякій другой законъ. Слѣдовательно, изъятія, о которыхъ говоритъ приведенная статья, находятся, подобно общимъ законамъ, во власти самодержавія. По измѣнившимся условіямъ государства, эта власть, какъ представительница общественныхъ интересовъ, въ правѣ видоизмѣнить содержаніе мѣстныхъ законовъ и даже вовсе отмѣнить ихъ силу. Признать противный принципъ значило бы, вмѣстѣ съ тѣмъ, признать, что всѣ тѣ мѣстности, которыя входятъ въ составъ имперіи на особыхъ правахъ, составляютъ какъ бы особыя государства, съ отдѣльною самодержавною властью и, слѣдовательно, образуютъ государства въ государствѣ. Но подобныхъ явленій наше законодательство старается избѣжать всѣми силами. Оно не допускаетъ такъ называемаго личнаго соединенія различ-

ныхъ областей, входящихъ въ составъ имперіи, съ престоломъ всероссійскимъ [1]). Въ 13 ст. основ. зак. прямо сказано, что русскій государь не можетъ занимать двухъ отдѣльныхъ престоловъ, въ особенности если съ обладаніемъ одного изъ нихъ связано исповѣданіе не православія, а какой-либо другой вѣры. На основаніи 4 статьи тѣхъ же законовъ: „съ императорскимъ всероссійскимъ престоломъ не раздѣльны суть престолы: Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго". Затѣмъ, всѣ остальныя мѣстности считаются русскими губерніями и областями, изъ которыхъ нѣкоторыя управляются на особыхъ основаніяхъ. Эти исключенія изъ общерусскаго права выражаются или въ строѣ мѣстныхъ учрежденій, или въ особенностяхъ гражданскаго права.

§ 108. Наибольшія особенности мѣстнаго управленія представляетъ Великое Княжество Финляндское, присоединенное къ Россіи въ 1809 г. Императоръ Александръ I сохранилъ за Финляндіей всѣ ея мѣстныя особенности, а нынѣ царствующій Государь, послѣ продолжительнаго перерыва, въ 1863 г. въ первый разъ созвалъ финляндскій сеймъ; слѣдовательно, Финляндія представляетъ совершенно обособленное во внутреннемъ управленіи государство, хотя и нераздѣльно связанное съ русскою императорскою короною. Еще бо̀льшими политическими правами пользовалось при императорѣ Александрѣ I Царство Польское. Въ силу акта Вѣнскаго конгресса 1815 г. оно получило свою отдѣльную конституцію, которою обезпечивались за Польшей народное представительство, отдѣльная армія, свой государственный бюджетъ и т. п. Послѣ происшествій 1830 г., органическій статутъ 26-го февраля 1832 г. уничтожилъ представительныя учрежденія Царства Польскаго. Но въ отношеніи къ управленію Польша все-таки не была соединена съ имперіей. Она управлялась особой правительственной комиссіей подъ главнымъ начальствомъ намѣстника. Въ 1861 г. нынѣ царствующій Государь предпринялъ рядъ реформъ въ Царствѣ Польскомъ, подъ вліяніемъ которыхъ образовалось особое управленіе, просуществовавшее, впрочемъ, только до 1863 г. Событія послѣдняго польскаго мятежа заставили наше законодательство распространить на Польшу дѣйствіе общихъ государственныхъ установленій. Особенность Царства Польскаго проглядываетъ и въ сферѣ гражданскихъ правоотношеній. Въ немъ дѣйствуетъ, съ нѣкоторыми измѣненіями, знаменитый Code Napoléon.

Къ мѣстностямъ, изъятымъ отъ дѣйствія общихъ законовъ имперіи, надо отнести и наши остзейскія провинціи. Въ 1845 г. для нихъ былъ изданъ сводъ мѣстныхъ узаконеній въ двухъ частяхъ, продолженный и дополненный въ 1853 и въ 1864 гг. Затѣмъ, въ западныхъ губерніяхъ Россіи долгое время дѣйствовалъ знаменитый литовскій статутъ. Въ 1839 г. онъ былъ отмѣненъ и на весь западный край распространено дѣйствіе обще-русскаго законодательства. Исключеніе составили только Полтавская и Черниговская губерніи, для ко-

---

[1]) Примѣромъ личнаго соединенія разныхъ государствъ можетъ служить Англія и Ганноверъ, соединенныя лично до 1837 года, а также Данія и герцогство Голштинское.

торыхъ были сохранены нѣкоторыя постановленія литовскаго статута, занесенныя въ 1 ч. X т. Св. Зак. Къ такого же рода мѣстностямъ относятся Бессарабія, Закавказскій край и мн. др. [1]).

Во всѣхъ означенныхъ областяхъ дѣйствуютъ особые, мѣстные законы. Источникомъ ихъ является общая законодательная власть, которая и можетъ давать имъ то содержаніе и вносить въ нихъ тѣ измѣненія, которыя согласны съ общими условіями страны. Но если по источнику своему мѣстные законы стоятъ наравнѣ съ законами общими, то въ отношеніи своей обязательной силы въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ они дѣйствуютъ, они имѣютъ первенство надъ общимъ правомъ. Мѣстный законъ въ предѣлахъ своей компетенціи отмѣняетъ силу общихъ постановленій по всѣмъ предметамъ, которыхъ онъ касается, и только въ случаѣ молчанія его по тому или другому вопросу получаетъ примѣненіе общее право цѣлаго государства.

§ 109. Признавая такія изъятія изъ общаго права, законодательство наше должно было коснуться и вопроса о силѣ судебныхъ рѣшеній, постановленныхъ судами привилегированныхъ мѣстностей въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи.

Постановленія относительно этого вопроса имѣются въ уставѣ гражданскаго судопроизводства, гдѣ опредѣляется порядокъ исполненія рѣшеній судебныхъ мѣстъ Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго [2]). Въ данномъ случаѣ законодательство наше держится тѣхъ же началъ, какія признаны имъ относительно рѣшеній судовъ иностранныхъ. Именно рѣшенія судебныхъ мѣстъ Царства Польскаго и Финляндіи приводятся въ исполненіе въ имперіи тогда только, когда это будетъ разрѣшено опредѣленіями судовъ послѣдней [3]). Русскіе суды, по дѣламъ этого рода, не разсматриваютъ дѣла по существу, но ограничиваются опредѣленіемъ: „не заключаетъ ли въ себѣ разсматриваемое рѣшеніе такихъ распоряженій, которыя противны общественному порядку, или не допускаются законами имперіи“ [4]).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О дѣйствіи закона по лицамъ.

§ 110. Правила о дѣйствіи закона по лицамъ дополняютъ начала, опредѣляющія дѣйствіе законовъ по мѣсту. Они исходятъ изъ общаго принципа, выставленнаго выше: что въ предѣлахъ даннаго государства существующіе законы безусловно обязательны для всѣхъ лицъ, въ немъ пребывающихъ. Въ этомъ смыслѣ редактированы и наши основные законы.

---

[1]) Ср. П. Даневскаго, *Объ источникахъ мѣстныхъ законовъ нѣкоторыхъ губерній и областей Россіи.*

[2]) Уст. гр. суд., ст. 1267—1272.

[3]) Ст. 1267.

[4]) Ст. 1272.

По ст. 63: „законъ, въ надлежащемъ порядкѣ обнародованный, долженъ быть свято и ненарушимо исполняемъ всѣми и каждымъ, какъ подданными, такъ и иностранцами, въ Россіи пребывающими, поколику то до нихъ принадлежать можетъ, безъ различія званій, чина и пола".

64 ст. говоритъ: „законы должны быть исполняемы безпристрастно, несмотря на лица и не внимая ничьимъ требованіямъ и предложеніямъ".

§ 111. Но въ дѣйствіи закона по лицамъ должно различать двѣ стороны: а) внѣшнюю обязательную силу закона и б) обязательность его по содержанію. Съ первой точки зрѣнія законъ обязываетъ къ повиновенію всѣхъ и каждаго, и въ этомъ смыслѣ онъ равенъ для всѣхъ. Напротивъ, по содержанію своему законъ не всегда является для всѣхъ равнымъ; дѣйствіе его въ этомъ смыслѣ различно, смотря по лицамъ [1]). Такимъ образомъ, мы должны различать два вопроса: а) вопросъ о равенствѣ предъ закономъ по степени его обязательной силы и б) вопросъ о равенствѣ предъ закономъ по его содержанію, о равенствѣ предъ закономъ въ тѣсномъ смыслѣ.

§ 112. По общему правилу, дѣйствіе каждаго закона, изданнаго государственною властью, обязательно для всѣхъ лицъ, находящихся на территоріи даннаго государства. Но этотъ принципъ встрѣчаетъ ограниченіе въ требованіяхъ международнаго права и въ нѣкоторыхъ общихъ началахъ права государственнаго.

1) Не подчиняется дѣйствію законовъ страны монархъ (princeps legibus solutus est). Это изъятіе объясняется неотвѣтственностью главы государства, которую гарантируютъ ему всѣ европейскія конституціи. Причины неприкосновенности монарха весьма понятны: всѣ власти монархическихъ государствъ дѣйствуютъ какъ бы въ силу делегаціи отъ монарха, отъ его имени и по его повелѣнію; въ особенности это относится къ органамъ правосудія; но если всѣ учрежденія заимствуютъ свою власть отъ монарха, то юридически немыслимо привлечь къ отвѣтственности того, кто самъ является источникомъ власти [2]).

2) Такимъ же правомъ неприкосновенности пользуются иностранные монархи, пребывающіе въ предѣлахъ чужой территоріи. Представитель верховной государственной власти страны не можетъ быть привлеченъ къ суду по законамъ чужеземнаго государства, потому что это нарушило бы принципъ независимости той страны, глава которой привлекается къ отвѣтственности. Требованія международнаго права ведутъ, такимъ образомъ, къ тому, что каждое коронo-

[1]) Такъ, напр., судебные уставы 1864 г. обязательны для всѣхъ русскихъ подданныхъ, но они неравны для всѣхъ, потому что для дворянъ и нѣкоторыхъ другихъ лицъ устанавливаются изъятія въ порядкѣ судопроизводства.

[2]) О принципѣ неотвѣтственности монарха см. ниже, книга вторая, отд. I, гл. II. Ср. проф. Таганцевъ, *Курсъ уголовнаго права*, стр. 161 и слѣд.; § 100.

ванное лицо, равно какъ и регентъ государства пользуются полною неприкосновенностью въ странѣ, гдѣ они временно имѣютъ свое пребываніе. Изъ этого принципа вытекаетъ фикція такъ называемой внѣземельности представителя верховной власти, т.-е. предположеніе, что глава государства никогда не оставляетъ ту страну, которою онъ управляетъ [1]). Эта фикція, однако, не безгранична. Она существуетъ постольку, поскольку необходима для огражденія неприкосновенности представителя государства. Но отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы, напримѣръ, монархъ могъ отправлять всѣ акты своей власти въ предѣлахъ чужой страны, хотя бы и надъ лицами, составляющими его свиту. Далѣе, монархъ не избавляется отъ дѣйствія иностранныхъ законовъ въ качествѣ собственника земельнаго имущества, находящагося на территоріи другого государства. Въ данномъ случаѣ права его ничѣмъ не отличаются отъ правъ всякаго частнаго лица. Наконецъ, глава государства пользуется своею неприкосновенностью на чужой территоріи только до тѣхъ поръ, пока онъ соблюдаетъ положеніе гостя, не вмѣшиваясь во внутреннія дѣла страны, гдѣ онъ пребываетъ, не производя въ ней смутъ и т. п. Въ противномъ случаѣ начала международнаго права не препятствуютъ приглашенію монарха прекратить свое пребываніе въ странѣ, или даже высылкѣ его подъ стражей за границу. Но, какъ замѣчаютъ всѣ представители науки международнаго права, случаи эти до такой степени рѣдки, что о нихъ и говорить не стоитъ.

За этими исключеніями, монархъ избавленъ отъ дѣйствія всѣхъ уголовныхъ и гражданскихъ законовъ въ томъ смыслѣ, что никакое притязаніе, предъявленное къ нему, какъ къ главѣ правительственной власти, не можетъ быть разбираемо судами другого государства (par in parem non habet potestatem) [2]).

3) Неприкосновенность и вытекающая изъ нея экстерриторіальность распространяется и на дипломатическихъ агентовъ, какъ представителей своего правительства въ чужомъ государствѣ. Этого требуютъ какъ самое званіе дипломатическаго агента, такъ и цѣль, которой онъ служитъ. Но неприкосновенность посла имѣетъ силу только до тѣхъ поръ, пока онъ остается въ своемъ званіи и отправляетъ свои дипломатическія обязанности [3]).

---

[1]) Ср. Кальво, названное сочиненіе, т. I, § 503 и слѣд.; Геффтеръ, названное сочиненіе, § 42; Lawrence, названное соч., т. III, стр. 420 и слѣд.

[2]) Такъ, въ 1847 г., нѣкто французскій подданный, Солонъ, предъявилъ искъ противъ египетскаго вице-короля Мехмета-Али въ сенскій судъ. По настоянію знаменитаго Одиллона-Баро, защищавшаго вице-короля, судъ объявилъ себя некомпетентнымъ въ данномъ дѣлѣ. Въ мотивахъ судебнаго опредѣленія говорилось, между прочимъ, что, по началамъ международнаго права, юрисдикція французскихъ судовъ не простирается на иностранныхъ правителей, развѣ искъ будетъ касаться недвижимой собственности, владѣемой послѣдними во Франціи на правѣ частныхъ лицъ. Подобныя же начала высказаны еще въ 1828 г., по поводу исковъ, предъявленныхъ противъ испанскаго правительства и республики Гаити, въ 1849 г. по дѣлу испанскаго правительства, въ 1856 г. по дѣлу Тунисскаго бея и т. д.

[3]) Такъ, напр., въ царствованіе Елисаветы Петровны, извѣстный посланникъ французскаго двора, маркизъ де-Шетарди, былъ замѣшанъ въ разныхъ интригахъ

Право внѣземельности, кромѣ самихъ дипломатическихъ агентовъ, простирается на домъ, который они занимаютъ, на ихъ семейство и на тѣхъ лицъ, которыя входятъ въ составъ посольства (attachés à l'ambassade).

Русское законодательство категорически опредѣляетъ изъятіе дипломатическихъ агентовъ отъ дѣйствія уголовныхъ законовъ. Дѣла о преступленіяхъ или проступкахъ, совершенныхъ въ Россіи лицами, принадлежащими къ посольствамъ и миссіямъ иностранныхъ государствъ, возбуждаются не иначе, какъ по дипломатическомъ сношеніи съ начальствомъ обвиняемыхъ, т.-е. съ министерствомъ иностранныхъ дѣлъ той страны, которую представляетъ посольство [1]). Право внѣземельности до извѣстной степени простирается и на лицъ, находящихся въ услуженіи у пословъ, посланниковъ и дипломатическихъ агентовъ. Первоначально судебные уставы подчинили ихъ общимъ правиламъ уголовнаго судопроизводства, оставивъ однако въ силѣ изъятія, какія могли быть сдѣланы относительно этого предмета въ трактатахъ съ иностранными государствами [2]). Но затѣмъ это правило пополнилось постановленіемъ, въ силу котораго вызовъ означенныхъ лицъ къ слѣдствію и суду дѣлается чрезъ министерство иностранныхъ дѣлъ [3]). Наконецъ, наши законы признаютъ неприкосновенными самыя жилища посланниковъ. Обыски и выемки въ помѣщеніяхъ иностранныхъ министровъ, проживающихъ въ предѣлахъ русскаго государства, производятся такъ же не иначе, какъ по предварительномъ сношеніи съ министерствомъ иностранныхъ дѣлъ [4]).

Подобное же начало выражено и въ уставѣ гражданскаго судопроизводства. По ст. 224 этого устава „дѣла иностранцевъ, находящихся въ Россіи, какъ между собою, такъ и съ русскими подданными, подлежатъ вѣдомству русскихъ судебныхъ установленій, по общимъ законамъ о подсудности". Изъ этого правила исключаются иски, предъявляемые къ лицамъ, принадлежащимъ къ иностраннымъ посольствамъ. Русскіе подданные, имѣющіе денежныя требованія къ этимъ лицамъ, могутъ обращаться въ министерство иностранныхъ дѣлъ, на которомъ лежитъ обязанность имѣть настояніе объ удовлетвореніи этихъ претензій [5]). Тѣмъ болѣе не могутъ быть примѣняемы къ иностраннымъ посланникамъ такія мѣры гражданскаго взысканія, которыя касаются личности отвѣтчика. Въ этомъ отно-

---

противъ тогдашняго канцлера Бестужева. Послѣдній успѣлъ перехватить письма посланника, въ которыхъ содержались крайне неприличные отзывы объ императрицѣ. Узнавъ объ этомъ, государыня распорядилась выслать де-Шетарди подъ крѣпкимъ карауломъ за границу. Французское правительство ничего не могло сказать противъ этого, потому что въ данномъ случаѣ маркизъ вышелъ изъ своей роли посланника и вмѣшался въ дѣла, вовсе его, какъ посла, не касавшіяся. Притомъ, распоряженіе о высылкѣ Шетарди состоялось прежде, чѣмъ онъ успѣлъ вручить императрицѣ свои вѣрительныя грамоты. Ср. Кальво, назв. соч., т. I. стр. 645.

[1]) Ст. 229 уст. угол. суд., улож. о наказ., ст. 171.

[2]) Ст. 230 уст. угол. суд., изд. 1866 г.

[3]) Ст. 230 уст. угол. суд., по прод. 1869 г.

[4]) Тамъ же, ст. 360.

[5]) Уст. гр. суд., ст. 225.

шеніи даже дома дипломатическихъ агентовъ объявляются неприкосновенными [1]). Лица, находящіяся въ услуженіи у дипломатическихъ агентовъ, подлежатъ дѣйствію устава гражданскаго судопроизводства, но вызовъ ихъ къ суду, по дѣламъ гражданскимъ такъ же, какъ и по дѣламъ уголовнымъ, производится чрезъ посредство министра иностранныхъ дѣлъ.

Русское законодательство признаетъ, кромѣ того, внѣземельность союзныхъ или, какъ они называются, вспомогательныхъ войскъ. Фиктивно они считаются также не оставляющими своего отечества, а, слѣдовательно, могутъ подчиняться дѣйствію только своихъ законовъ. Это правило касается какъ русскихъ войскъ въ иностранныхъ земляхъ, такъ и иностранныхъ войскъ въ Россіи [2]).

Наконецъ, по особому договору съ Китаемъ, китайцы, совершившіе преступленіе на русской сторонѣ границы, отсылаются для суда къ своему начальству [3]).

Въ заключеніе, мы должны рѣшить еще два вопроса, могущіе возбудить сомнѣніе: 1) подлежатъ ли дѣйствію нашихъ законовъ иностранные принцы, вступившіе въ бракъ съ русскими великими княжнами и поселившіеся въ Россіи безъ принятія русскаго подданства, и 2) уничтожается ли право внѣземельности монарховъ въ томъ случаѣ, когда они путешествуютъ инкогнито?

Первый вопросъ разрѣшается утвердительно учрежденіемъ объ императорской фамиліи 1797 г. [4]). Что касается путешествія монарха инкогнито, то этотъ фактъ касается только вопроса о тѣхъ почетныхъ встрѣчахъ и церемоніалахъ, которые международный обычай предписываетъ дѣлать высокому гостю при въѣздѣ его въ иностранное государство. Принимая инкогнито, государь тѣмъ самымъ отказывается отъ разныхъ церемоніаловъ; но онъ, какъ глава правительства, вполнѣ сохраняетъ за собой всѣ права внѣземельности.

§ 113. По степени своей внѣшней силы, законы, какъ мы видѣли, одинаково обязательны для всѣхъ лицъ, пребывающихъ въ государствѣ. Но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы всѣ лица, живущія на русской территоріи и подчиняющіяся русскимъ законамъ въ качествѣ подданныхъ, жили подъ одинаковыми по содержанію законами. Въ виду разныхъ обстоятельствъ, наши законы далеко не могутъ быть названы равными для всѣхъ подданныхъ имперіи.

1) Русское законодательство не отрѣшилось еще отъ многихъ сословныхъ привилегій, въ силу которыхъ разные классы общества изъемлются изъ дѣйствія общихъ законовъ. 71 ст. осн. зак. гласитъ:

„Привилегіи, дарованныя верховною самодержавною властью частнымъ лицамъ или обществамъ, изъемлютъ ихъ отъ дѣйствія общихъ законовъ по тѣмъ предметамъ, на которые въ тѣхъ привилегіяхъ содержатся точныя постановленія“.

---

[1]) „Должникъ не можетъ быть подвергнутъ личному задержанію: во дворцѣ и въ квартирахъ, занимаемыхъ послами, посланниками, иностранными министрами и другими дипломатическими агентами“. (Тамъ же, ст. 1246, п. 3).

[2]) Улож. о наказ. ст. 175, примѣч. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 172 (примѣч.).

[4]) Учр. объ импер. фам., § 67, п. 5.

2) Верховной власти принадлежитъ право установлять индивидуальныя изъятія изъ общихъ законовъ, по ст. 70 осн. зак. „Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ, отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ". Понятно само собою, что сила такого сингулярнаго закона исчерпывается примѣненіемъ его къ данному случаю. Это видно какъ изъ смысла 70 ст., такъ изъ и прямого постановленія ст. 67 осн. зак.: „указъ, такъ называемый сепаратный, т.-е., состоявшійся по частному дѣлу, если въ немъ не будетъ именно означено, что онъ распространяется въ подобныхъ случаяхъ и на будущее время, и притомъ если онъ не будетъ надлежащимъ порядкомъ обнародованъ, не имѣетъ силы закона".

3) Дѣйствію общихъ законовъ не подлежатъ инородцы, пребывающіе въ предѣлахъ имперіи, при чемъ изъятія ихъ могутъ быть выгодными (напр., по отношенію къ восточнымъ инородцамъ) или невыгодными (напр., относительно евреевъ).

4) Нѣкоторыя лица по самому званію своему подлежатъ дѣйствію спеціальныхъ законовъ. Сюда относятся лица, служащія въ сухопутной арміи и флотѣ, и духовенство.

Изъятія, касающіяся арміи и флота, условливаются требованіями военной дисциплины и внутренней организаціи силъ сухопутныхъ и морскихъ. Въ этихъ предѣлахъ исключенія отъ дѣйствія общихъ государственныхъ законовъ начались еще со времени Петра Великаго, издавшаго воинскій уставъ (1716 г.) и уставъ морской (1720 г.). Въ 1839 г. вышелъ особый сводъ военныхъ постановленій, составленный приблизительно по плану Свода Законовъ 1832 г. Флотъ также имѣетъ свои спеціальныя узаконенія. Примѣнительно къ началамъ судебныхъ уставовъ 1864 г., въ 1867 г. были организованы и особые военно-сухопутные и морскіе суды.

Духовенство издавна подчинялось дѣйствію спеціальныхъ постановленій, изъ которыхъ впослѣдствіи составился уставъ духовныхъ консисторій 1841 г.

5) Наше законодательство признаетъ до нѣкоторой степени дѣйствіе обычая, примѣняемаго въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ. Самое широкое примѣненіе обычнаго права установлено для инородческихъ судовъ. Они могутъ руководствоваться имъ не только въ области гражданскихъ правоотношеній, но и въ правѣ уголовномъ. Затѣмъ, положеніе 19 февраля 1861 г. создало такъ называемые волостные суды, какъ органы обычнаго права. Волостные суды руководствуются, во-1-хъ, положеніемъ 19 февраля, какъ спеціальнымъ закономъ для крестьянъ, во-2-хъ, мѣстными обычаями [1]), и, въ-3-хъ, спеціальнымъ уголовно-исправительнымъ закономъ, носящимъ названіе устава о благоустройствѣ и благочиніи въ селеніяхъ казенныхъ крестьянъ.

6) Наконецъ, спеціальнымъ законодательствомъ регулируется цѣлый рядъ отношеній, возникающихъ изъ торговыхъ сдѣлокъ; въ

---

[1]) Полож. о крест., ст. 107.

торговымъ отношеніямъ примѣняется особое торговое право чрезъ особые коммерческіе суды.

Послѣдніе постановляютъ приговоры, во-1-хъ, на основаніи устава торговаго, во-2-хъ, обычаевъ, существующихъ въ торговомъ мірѣ, равно какъ и судебныхъ рѣшеній, состоявшихся въ торговыхъ судахъ, въ случаѣ неполноты или недостатка законовъ.

КНИГА ВТОРАЯ.

О ВЕРХОВНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Права и преимущества верховной власти.

§ 114. Изслѣдованіе вопроса о правахъ и преимуществахъ государственной власти въ Россіи, какъ въ монархіи неограниченной, сосредоточивается на разсмотрѣніи правъ власти императорской.

Мы различаемъ права и преимущества императорской власти. Подъ именемъ правъ мы различаемъ совокупность коренныхъ атрибутовъ верховной власти вообще, независимо отъ данной формы правленія. Преимущества (прерогативы) суть личныя привилегіи императора, какъ представителя верховной власти; слѣдовательно, существованіе этихъ преимуществъ и ихъ объемъ зависятъ отъ условій формы правленія, существующей въ Россіи.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Права верховной власти.

§ 115. Права государственной власти, во всемъ ихъ объемѣ, принадлежатъ Государю Императору. Нѣтъ той сферы управленія, которая бы не была подчинена его самодержавію. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы императоръ осуществлялъ всѣ свои права непосредственно. Правильная организація монархіи предполагаетъ существованіе посредствующихъ властей, дѣйствующихъ именемъ императора, но самостоятельно въ кругу предоставленныхъ имъ дѣлъ. Эта мысль выражена въ наказѣ императрицы Екатерины II: „основ-

ные законы государства предполагаютъ по необходимости средніе протоки, т.-е. правительства, чрезъ которыя дѣйствуетъ власть государева“ [1]).

§ 116. Система подчиненныхъ властей, имѣющихъ свою компетенцію и опредѣленную степень власти, соотвѣтствуя природѣ монархіи, какъ правильной государственной формы, удовлетворяетъ и требованію раздѣленія властей, необходимаго во всякой формѣ правленія.

Принципъ раздѣленія властей не предполагаетъ образованіе среди государства трехъ или двухъ суверенныхъ органовъ власти съ особыми функціями. Теорія Монтескье и другихъ представителей строгаго конституціонализма не выдержала теоретической и практической критики [2]). Во всякомъ государствѣ какое-либо учрежденіе сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту верховной власти. Оно является источникомъ всякой власти и всѣ прочія установленія дѣйствуютъ его именемъ и по его полномочію. Но принципъ раздѣленія властей находитъ себѣ примѣненіе тамъ, гдѣ возникаетъ вопросъ объ осуществленіи различныхъ правъ государственной власти.

§ 117. Вопросъ объ осуществленіи правъ государственной власти долженъ быть поставленъ слѣдующимъ образомъ:

Могутъ ли всѣ эти права осуществляться непосредственно тѣмъ лицомъ или установленіемъ, которымъ принадлежитъ верховная власть въ государствѣ?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ можетъ служить анализъ природы различныхъ функцій государственной власти. Вся совокупность этихъ функцій раздѣляется на двѣ категоріи.

Одна изъ нихъ предполагаетъ дѣятельность лица или установленія, стоящаго выше закона, являющагося творцомъ дѣйствующаго права, восполняющаго его пробѣлы, отмѣняющаго, въ иныхъ случаяхъ, примѣненіе закона. Сюда относятся изданіе законовъ, аутентическое ихъ толкованіе, помилованіе преступника и т. д.

Другія функціи власти, по существу своему, предполагаютъ дѣятельность органовъ подзаконныхъ, облеченныхъ строго опредѣленными правами и несущихъ отвѣтственность за неправильное пользованіе этими правами. Сюда относятся дѣятельность судебная и административная. Каждый актъ судебной власти есть не что иное, какъ примѣненіе общаго закона къ отдѣльному случаю. Слѣдовательно, власть, примѣняющая такой общій законъ, сама должна быть подчинена ему; этимъ обусловливается равенство

---

[1]) Наказъ 1767 г., ст. 20. Наказъ заимствовалъ эту мысль у Монтескье. Опредѣляя природу монархическаго образа правленія, этотъ мыслитель говоритъ: les pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépendants, constituent la nature du gouvernement monarchique, c'est à dire de celui où un seul gouverne par des lois fondamentales. (*De l'esprit des lois*, кн. II, гл. IV).

[2]) Ср. Моль, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, т. I, стр. 277 и слѣд.

гражданъ предъ закономъ и единообразіе судебной практики. Если судебное разбирательство будетъ принадлежать непосредственно верховной власти, значеніе общаго закона, одинаково ограждающаго права всѣхъ, будетъ поколеблено. Судебныя рѣшенія, исходящія отъ власти, поставленной выше закона, могутъ превратиться не въ примѣненіе общаго закона къ частнымъ случаямъ, а въ отдѣльныя узаконенія, изданныя по поводу этихъ частныхъ случаевъ, ad hoc. Возможность защиты отъ неправильныхъ рѣшеній, имѣющая мѣсто тамъ, гдѣ отправленіе правосудія находится въ рукахъ подзаконныхъ органовъ, будетъ устранено неотвѣтственностью верховной власти. Такимъ образомъ, задача правосудія не можетъ быть непосредственно осуществляема верховною властью; она должна быть предоставлена особому органу. Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы судъ превратился въ часть верховной власти, самодержавную по отношенію къ другимъ властямъ. Судъ есть учрежденіе подзаконное, зависящее отъ единой верховной власти. Онъ дѣйствуетъ ея именемъ, подъ ея верховнымъ надзоромъ; верховная власть сохраняетъ за собою право помилованія лицъ, осужденныхъ судомъ и т. д. Судъ самостоятеленъ въ области примѣненія права, въ предѣлахъ своей компетенціи.

§ 118. То же самое должно сказать о дѣятельности административной. Мы не говоримъ уже о матеріальныхъ затрудненіяхъ для верховной власти вѣдать непосредственно всѣ подробности управленія, ни о томъ, что законодательство разрослось бы до неслыханныхъ размѣровъ при внесеніи въ него мелкихъ административныхъ распоряженій, принятыхъ верховною властью. Эти соображенія цѣлесообразности уступаютъ мѣсто слѣдующему юридическому основанію. Каждое административное распоряженіе должно быть основано на общемъ законѣ, опредѣляющемъ кругъ вѣдомства (компетенцію) и степень власти каждаго органа управленія. Только при этомъ условіи административная дѣятельность государства можетъ быть заключена въ предѣлы, согласные съ неприкосновенностію правъ частныхъ лицъ, опредѣленныхъ общимъ законодательствомъ страны. Только при этомъ условіи, частное лицо можетъ противопоставить свое право незаконному распоряженію администраціи и искать защиты отъ ея несправедливыхъ притязаній. Необходимость вмѣшательства верховной власти въ дѣла административныя возникаетъ: а) вслѣдствіе затрудненій во внутреннемъ управленіи, если они не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ, и б) вслѣдствіе чрезвычайныхъ происшествій, требующихъ исключительныхъ, экстралегальныхъ мѣръ (объявленія осаднаго положенія и т. д.).

§ 119. Эти начала проведены и въ нашемъ законодательствѣ.

Во-первыхъ, самодержавная власть устраняетъ себя отъ отправленія правосудія, начиная съ Петра Великаго [1]). Въ учрежденіи министерствъ 1811 г. и въ Сводѣ Законовъ начало это выражено

[1]) См. мое сочиненіе *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 101 и слѣд.; также примѣч. на 102 стр. [*Собраніе соч.* т. I, стр. 185 и слѣд.; прим. на 136 стр. *Ред.*].

слѣдующимъ образомъ: „власть судебная, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [1]). Но этотъ принципъ долгое время, до введенія судебныхъ уставовъ 1864 г., оставался безъ надлежащаго практическаго примѣненія. Причина этого заключалась въ формѣ процесса, усвоеннаго нашимъ законодательствомъ. При отсутствіи кассаціоннаго суда, при господствѣ исключительно апелляціоннаго порядка, когда каждое высшее судебное мѣсто разсматривало дѣло по существу и могло постановить новое рѣшеніе, самодержавная власть не могла устранить себя отъ разбора судебныхъ дѣлъ. Тщетно Петръ Великій и его преемники запрещали подавать себѣ жалобы на сенатъ, часто подъ страхомъ смертной казни. Въ глазахъ всѣхъ подданныхъ самодержавная власть была послѣднимъ прибѣжищемъ отъ „неправедныхъ судей“; устранить себя отъ разбирательствъ жалобы, значило бы лишить тяжущихся послѣдняго средства правосудія, средства, во многихъ отношеніяхъ необходимаго при отсутствіи гласности и другихъ судебныхъ гарантій, установленныхъ въ настоящее время. Этимъ объясняется извѣстная 240 ст. учрежденія сената: „на рѣшеніе сената нѣтъ апелляціи. Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ императорскому величеству, было бы отнять избавленіе у страждущаго: то и въ такомъ случаѣ, еслибъ кто жаловался на департаменты сената, долженъ предварительно дать подписку въ томъ, что онъ вѣдаетъ законы, строго запрещающіе подавать несправедливыя на сенатъ жалобы“ [2]).

Учрежденіе кассаціоннаго суда и введеніе различныхъ судебныхъ гарантій, преимущественно гласности, сдѣлали возможнымъ отдѣленіе правосудія отъ непосредственныхъ функцій верховной власти. (См. судебн. уст. 1864 г., введ., ст. 1).

Относительно правъ управленія, основные законы различаютъ управленіе верховное, въ которомъ власть императорская дѣйствуетъ непосредственно, отъ управленія подчиненнаго, въ которомъ опредѣленная степень власти ввѣряется императоромъ различнымъ мѣстамъ и лицамъ [3]).

§ 120. Необходимо, слѣдовательно, опредѣлить точнѣе кругъ непосредственной компетенціи императорской власти.

При разрѣшеніи этого вопроса должно имѣть въ виду общій принципъ, ясно вытекающій изъ общаго смысла русскаго законодательства:

Непосредственная дѣятельность верховной власти необходима въ тѣхъ случаяхъ, когда или отдѣльный вопросъ не можетъ быть разрѣшенъ силою существующихъ законовъ, или когда вообще требуется видоизмѣнить законъ.

Всѣ же задачи управленія и суда, достаточно опредѣленныя законами, подлежатъ вѣдѣнію подчиненныхъ властей.

---

[1]) Учрежд. мин., ст. 213; учрежд. сената, ст. 3.

[2]) Ср. учрежд. комиссіи прошеній, ст. 9, 13, 26, 29, 36.

[3]) Осн. зак., ст. 80, 81.

§ 121. На основаніи этого общаго правила, власть императора дѣйствуетъ непосредственно прежде всего въ законодательствѣ. Это прямо вытекаетъ изъ постановленія 51 ст. осн. зак.: „никакое мѣсто или правительство въ государствѣ не можетъ само собою установить новаго закона, и никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ утвержденія самодержавной власти“ [1]).

Этотъ принципъ составляетъ, конечно, важную гарантію для юридическаго порядка въ государствѣ. Сосредоточивая законодательную власть исключительно въ особѣ императора, наше законодательство дѣлаетъ всѣ остальныя власти подзаконными, вслѣдствіе чего власть ихъ ограничивается предѣлами извѣстной компетенціи, внѣ которой ихъ требованія не имѣютъ обязательной силы.

Подъ именемъ законодательной дѣятельности наши основные законы разумѣютъ не только изданіе или отмѣну цѣлыхъ законоположеній или статей свода, но и всякую существенную, хотя и частную перемѣну въ существующихъ положеніяхъ: напримѣръ, дополненіе и аутентическое разъясненіе закона [2]).

Поэтому незаконодательными, т.-е. не нарушающими разъ изданные законы считаются „мѣры, пріемлемыя къ исполненію закона или учрежденія существующаго и не отмѣняющія никакихъ законовъ предыдущихъ, но служащія къ единому разрѣшенію недоумѣній или затрудненій въ образѣ исполненія, также общія подтвержденія существующихъ постановленій“ [3]). Эти мѣры могутъ быть принимаемы и подчиненными установленіями [4]).

§ 122. Въ тѣсной связи съ законодательною дѣятельностію находятся такіе акты и мѣры, которые даже силою закона не могутъ быть предоставлены власти подчиненнаго установленія, ибо въ нихъ, равно какъ и въ законодательствѣ, проявляются существенные атрибуты государственнаго верховенства.

а) Верховная власть одна можетъ налагать на гражданъ общія подати и повинности; поэтому только высочайшая воля установляетъ и отмѣняетъ налоги, при чемъ эти акты требуютъ собственноручнаго высочайшаго подписанія [5]).

б) Верховная власть одна имѣетъ право распоряжаться употребленіемъ наличныхъ средствъ государства; поэтому общія смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ, общіе штаты установленій, постоянныхъ или учреждаемыхъ на неопредѣленное время, требуютъ высочайшаго утвержденія [6]).

в) Въ силу того же права, отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частныя руки или въ пользу другого государства при-

---

[1]) Ср. еще осн. зак., ст. 47, 50, 54, 72, 73. Учрежд. мин., ст. 191. Учрежд. сената, ст. 226, 227.

[2]) Осн. зак., ст. 55. 57. Учрежд. госуд. сов., ст. 23, п. 2—4.

[3]) Осн. зак., ст. 51, примѣч.

[4]) Учрежд. мин., ст. 194, 211. Учрежд. сен., ст. 26.

[5]) Осн. зак., ст. 66. Учрежд. госуд. совѣта, ст. 23, 94.

[6]) Тамъ же.

надлежитъ непосредственному усмотрѣнію и утвержденію верховной власти [1]).

г) Верховной власти принадлежитъ право отчужденія частной собственности на общественную пользу, по принципу территоріальнаго верховенства и въ виду огражденія правъ частныхъ лицъ [2]).

д) Монархъ есть источникъ всѣхъ почестей и привилегій, даваемыхъ отдѣльнымъ лицамъ или обществамъ. Поэтому:

1) Отъ монарха зависитъ возведеніе въ дворянское достоинство и пожалованіе разныхъ наслѣдственныхъ титуловъ: княжескаго, графскаго и баронскаго [3]).

2) Монархъ есть источникъ служебныхъ отличій и наградъ по службѣ [4]).

3) Верховная власть жалуетъ привилегіи различнымъ компаніямъ, такъ какъ всякая привилегія есть изъятіе изъ общаго закона, а потому можетъ исходить только отъ власти, стоящей выше закона [5]).

е) Монархъ, какъ обладатель верховной власти, представляетъ государство во внѣшнихъ сношеніяхъ; слѣдовательно, объявленіе войны, заключеніе мира, конвенцій и трактатовъ съ иностранными государствами зависитъ отъ него.

§ 123. Право внутренняго управленія и суда, поскольку отправленіе этихъ обязанностей можетъ быть основано на существующихъ законоположеніяхъ, ввѣряется подчиненнымъ правительственнымъ и общественнымъ установленіямъ. Эти установленія имѣютъ свой кругъ дѣлъ (компетенцію), въ предѣлахъ котораго они дѣйствуютъ самостоятельно. Дѣятельность верховной власти по предметамъ подчиненнаго управленія вызывается исключительными случаями, которые мы здѣсь и разсмотримъ.

§ 124. Самодержавная власть проявляетъ свои права въ области правосудія.

1) Монархъ удерживаетъ въ своемъ непосредственномъ вѣдѣніи право помилованія и смягченія наказанія. Помилованіе есть актъ не правосудія, т.-е. примѣненія закона къ данному случаю, а милосердія, отмѣняющаго примѣненіе закона; слѣдовательно, это право, по существу своему, можетъ принадлежать только верховной власти, поставленной въ извѣстныхъ отношеніяхъ выше закона.

По нашему законодательству судъ своею собственною властью можетъ, въ виду обстоятельствъ, смягчающихъ вину преступника, уменьшить наказаніе maximum на двѣ степени [6]).

---

[1]) Учрежд. госуд. сов., ст. 23, п. 8.

[2]) Тамъ же, п. 9.

[3]) Тамъ же, п. 17, изм. по прод. 1871 г.

[4]) Св. Зак., т. III, кн. I, ст. 563, по прод. 1863 г. Также т. I, учрежд. орд., ст. 166 и 168.

[5]) Учрежд. госуд. сов., ст. 23, п. 13.

[6]) Уст. угол. судопр. 1864 г., ст. 774, 828.

Но въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда представляется необходимость смягчить наказаніе въ размѣрѣ, выходящемъ за предѣлы судебной власти, или вовсе помиловать преступника, судъ долженъ ходатайствовать объ этомъ предъ императорскимъ величествомъ [1]). По приведеніи приговора въ законную силу, помилованіе преступника и возстановленіе правъ состоянія, потеряннаго преступленіемъ, зависитъ единственно отъ усмотрѣнія верховной власти [2]).

2) Монарху принадлежитъ право утвержденія нѣкоторыхъ судебныхъ приговоровъ, особенно важныхъ, при чемъ эти приговоры не могутъ быть приведены въ исполненіе впредь до воспослѣдованія высочайшаго разрѣшенія.

Высочайшему утвержденію подлежатъ судебные приговоры, коими лишаются всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ дворяне, чиновники, священнослужители всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія ордена или знаки отличія [3]).

Основаніе этого изъятія отъ дѣйствія общихъ уголовныхъ законовъ заключается въ общихъ государственныхъ постановленіяхъ, по которымъ лишеніе дворянскаго достоинства, классныхъ или офицерскихъ чиновъ, снятіе знаковъ отличія требуетъ высочайшаго утвержденія. Никакая подчиненная власть не можетъ лишить того, что пожаловано верховною властью.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже судебное преслѣдованіе не можетъ быть начато безъ высочайшаго разрѣшенія. Въ такомъ разрѣшеніи нуждается возбужденіе слѣдствія о преступленіяхъ по должности, совершенныхъ лицами первыхъ трехъ классовъ, такъ какъ эти лица назначаются по непосредственному высочайшему усмотрѣнію. Сюда относятся главнымъ образомъ:

а) Привлеченіе къ отвѣтственности и суду за преступленіе по должности членовъ государственнаго совѣта, министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями [4]).

б) Сенаторовъ всѣхъ департаментовъ.

§ 125. Въ порядкѣ исполнительно-административномъ верховная власть монарха дѣйствуетъ въ случаяхъ неправильнаго примѣненія закона, или въ случаѣ необходимости разрѣшить тѣ или другія затрудненія въ администраціи, когда эти затрудненія не могутъ быть устранены силою существующихъ законовъ.

1) Поэтому:

а) Монархъ указываетъ образъ исполненія закона, или изъясняетъ его смыслъ чрезъ высочайшія повелѣнія [5]).

б) На разрѣшеніе его, чрезъ комитетъ министровъ, поступаютъ всѣ предметы управленія, „предполагающіе новый распорядокъ или

---

[1]) Тамъ же, ст. 775, 828 и 945, п. 2.

[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 12.

[3]) Уст. угол. судопр., ст. 1.097; учрежд. мин., ст. 262, 267.

[4]) Учрежд. сен., ст. 258; уст. угол. судопр., ст. 1.097. Подробное изложеніе порядка отвѣтственности этихъ лицъ см. ниже, въ I книгѣ второй части этого труда.

[5]) Учрежд. мин., ст. 212. Учрежденіе комитета министровъ, ст. 12, 47.

дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и высочайше утвержденныхъ“ [1]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ предполагается, что данный вопросъ администраціи не можетъ быть разрѣшенъ силою существующихъ законовъ, а потому превышаетъ степень власти, данной даже высшимъ государственнымъ установленіямъ. Въ противномъ случаѣ, дѣло, превышающее степень власти отдѣльныхъ органовъ исполнительной власти, разрѣшается правительствующимъ сенатомъ [2]).

2) Отъ разрѣшенія верховной власти зависитъ принятіе какихъ-нибудь чрезвычайныхъ общихъ мѣръ въ исключительныхъ случаяхъ, насколько это превышаетъ степень дискреціонной власти, предоставляемой подчиненнымъ исполнительнымъ властямъ [3]).

3) Административныя взысканія, налагаемыя высшими правительственными установленіями на лицъ, занимающихъ особенно важное мѣсто въ служебной іерархіи, могутъ быть приводимы въ исполненіе не иначе, какъ съ высочайшаго утвержденія. Сюда относятся выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, по представленіямъ министровъ и опредѣленіямъ сената, если эти выговоры должны быть занесены въ формулярный списокъ о службѣ этихъ лицъ [4]).

§ 126. Таковы права верховной власти въ сферѣ гражданскаго управленія. Но права самодержавія обнаруживаются и въ области управленія церковнаго. Необходимо прежде всего опредѣлить общій объемъ этихъ правъ.

§ 127. Права самодержавной власти касаются предметовъ церковнаго управленія, а не самаго содержанія положительнаго вѣроисповѣданія, догматической и обрядовой его стороны. Это положеніе имѣетъ одинаковую силу какъ для православной церкви, такъ и для другихъ вѣроисповѣданій.

Православная вѣра есть совокупность догматовъ и обрядовъ церкви, провозглашенныхъ божественнымъ Основателемъ нашей религіи и развитыхъ вселенскими соборами. Они не могутъ быть измѣнены никакою другою властью. Единственное право, которое признаетъ за собою самодержавная власть по отношенію къ содержанію православія, есть право защиты и храненія догматовъ господствующей вѣры, блюстительства правовѣрія и всякаго въ церкви святой благочинія, — въ результатѣ охраненія неприкосновенности, неизмѣняемости догматовъ вѣры [5]). Въ этомъ состоитъ существенное различіе между главенствомъ, признаваемымъ за папою, и главенствомъ русскаго императора. Папа, какъ видимый глава церкви,

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Учрежд. министр., ст. 211.

[3]) Учрежд. государ. совѣта, ст. 23, п. 5. Учрежд. комит. министр., ст. 14, п. 2. Учрежд. мин., ст. 195.

[4]) Учрежд. комит. мин., ст. 14, п. 7.

[5]) Осн. зак., ст. 42.

видоизмѣняетъ догматы и каноны церкви; православіе остается неизмѣннымъ въ своемъ содержаніи.

То же самое должно сказать и о другихъ вѣроисповѣданіяхъ. Основные законы имперіи признаютъ, что всѣ, не принадлежащіе къ господствующей (православной) церкви, подданные Россіи и иностранцы пользуются, каждый повсемѣстно, свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія по обрядамъ оной [1]). Эта свобода вѣры присвояется не только христіанамъ иностранныхъ вѣроисповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ [2]).

Признаніе свободы вѣроисповѣданій имѣетъ своимъ естественнымъ послѣдствіемъ невмѣшательство свѣтской власти въ дѣло „вѣры и богослуженія", т.-е. предполагаетъ неприкосновенность догматической и обрядовой стороны каждаго вѣроисповѣданія.

§ 128. Изложенный выше принципъ соотвѣтствуетъ 43 ст. основныхъ законовъ, гдѣ точно опредѣляется отношеніе верховной власти къ православной церкви. Эта статья гласитъ: „въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ святѣйшаго правительствующаго синода, ею учрежденнаго". Изъ этой статьи видно, что 1) самодержавная власть дѣйствуетъ только въ управленіи церковномъ; 2) что она дѣйствуетъ чрезъ особый, ею учрежденный органъ.

Такимъ образомъ компетенція верховной власти ограничивается тѣми дѣлами, которыя вообще могутъ быть предметомъ церковной администраціи, т.-е. не предполагаютъ актовъ, по существу своему, принадлежащихъ органамъ вселенской церкви, вселенскимъ соборамъ.

Кругъ администраціи церковной слагается изъ слѣдующихъ правъ и обязанностей: 1) блюстительство правовѣрія и охраненіе благочинія въ церкви; 2) поставленіе пастырей церкви; 3) заботы о подготовленіи пастырей церкви, организація духовно-учебной части; 4) церковный судъ; 5) администрація церковныхъ имуществъ.

По этимъ предметамъ самодержавная власть дѣйствуетъ чрезъ особое, ею учрежденное установленіе—св. синодъ. Смыслъ словъ ею учрежденное очень важенъ. Они показываютъ, что синодъ есть государственно-церковное установленіе, заимствующее свою власть отъ монарха и дѣйствующее его именемъ.

Подобно всѣмъ государственнымъ установленіямъ, синодъ и зависящіе отъ него органы подчиняются въ дѣйствіяхъ своихъ надзору государственной власти, т.-е. при синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ съ подчиненными установленіями.

§ 129. Права верховной власти по отношенію къ церкви состоятъ слѣдовательно: 1) въ блюстительствѣ правовѣрія и чистоты церкви; 2) въ правѣ назначенія органовъ высшей церковной администраціи; 3) въ правѣ надзора за дѣйствіями этихъ установленій.

Эти права примѣняются и къ другимъ вѣроисповѣданіямъ, съ тѣмъ, конечно, видоизмѣненіемъ, что по отношенію къ нимъ не можетъ

---

[1]) Осн. зак., ст. 44.

[2]) Тамъ же, ст. 45.

быть рѣчи о блюстительствѣ правовѣрія, такъ какъ это право возникаетъ изъ принадлежности императора къ православной церкви, „какъ господствующей и первенствующей“ [1]).

Отношеніе верховной власти къ христіанамъ иновѣрнымъ и къ иновѣрцамъ опредѣляется тѣмъ, что ихъ церковныя дѣла вѣдаются „ихъ духовными властями и особенными правительствами, верховною властью къ сему предназначенными“ [2]).

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Преимущества верховной власти.

§ 130. Преимущества или прерогативы монарха выражаются въ совокупности юридическихъ условій и внѣшнихъ отличій, коихъ общая цѣль — поставить монарха, какъ представителя верховной власти, выше всѣхъ другихъ членовъ одного и того же юридическаго общества.

Въ отдѣльности эти преимущества состоятъ въ слѣдующемъ.

§ 131. Особа монарха изъята отъ дѣйствія общихъ законовъ государства — princeps legibus solutus est. Юридическое послѣдствіе этого принципа состоитъ въ неотвѣтственности монарха за свои дѣйствія, такъ какъ въ государствѣ нѣтъ власти, которая юридически могла бы привлечь его къ отвѣтственности. Въ конституціонныхъ монархіяхъ это начало выражено положительно въ конституціяхъ страны [3]). Въ неограниченной монархіи это подразумѣвается само собою.

§ 132. Уголовные законы полагаютъ болѣе строгія наказанія за покушеніе на жизнь, здоровье и честь монарха, сравнительно съ наказаніями, назначенными за другія преступленія этого рода. Особа

---

[1]) Тамъ же, ст. 40 и 41.

[2]) Тамъ же, ст. 46.

[3]) Ср. Прусскую конституцію, ст. 43: Die Person des Königs ist unverletzlich; Итальянскую, ст. 4. Нидерландскую, ст. 53; Австрійскій основной законъ объ отправленіи правительственной власти (1867 г.), ст. 1; Шведскую конституцію, § 3; Португальскую (измѣнена 1852 г.), ст. 72. Противоположный принципъ думалъ ввести Наполеонъ III. Ст. 5 императорской конституціи гласила: „L'empereur est responsable devant le Peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel“. Нечего говорить, что эта „отвѣтственность“ была фиктивна. Она выражалась въ томъ, что императоръ, въ затруднительныхъ случаяхъ, обращался къ народному голосованію, покрывавшему, какъ извѣстно, всѣ его дѣйствія. Но эта фиктивная отвѣтственность главы государства вела къ полной безотвѣтственности исполнительной власти (см. конст., ст. 13).

монарха пользуется, слѣдовательно, исключительной уголовной защитой [1])

§ 133. Монархъ пользуется правомъ на содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ. Въ монархіяхъ конституціонныхъ размѣръ содержанія опредѣляется и ограничивается закономъ и актъ, коимъ опредѣляется этотъ размѣръ, носитъ названіе liste civile. Liste civile обыкновенно установляется законодательною властью, на все время даннаго царствованія, при вступленіи на престолъ монарха [2]). Въ монархіи неограниченной, гдѣ всѣ права законодательной власти сосредоточены въ лицѣ монарха, размѣръ содержанія императорскаго двора опредѣляется въ росписи государственныхъ расходовъ, разсматриваемой въ государственномъ совѣтѣ и утверждаемой верховною властью.

§ 134. Монархъ пользуется правомъ имѣть свой дворъ, т.-е. совокупность лицъ, предназначенныхъ для отправленія почетныхъ службъ при его особѣ. Придворная служба считается однимъ изъ видовъ государственной службы вообще, т.-е. лица, занимающія придворныя должности, пользуются различными служебными преимуществами присвоенными государственной службѣ.

§ 135. Монархъ пользуется, въ качествѣ почетныхъ преимуществъ, титуломъ и гербомъ.

I. Титулъ [3]) имѣетъ двоякое значеніе: личнаго наименованія государя, коимъ обозначается его рангъ въ ряду другихъ монарховъ, и титула въ собственномъ смыслѣ, въ коемъ излагаются права монарха и объемъ его владѣній.

А. Русскій монархъ титулуется императоромъ и императорскимъ величествомъ. Первоначально русскіе государи носили наименованіе великихъ князей. Съ объединеніемъ Россіи подъ владычествомъ Москвы, сталъ входить въ употребленіе титулъ царя [4]). Окончательно усвоилъ себѣ это наименованіе Иванъ Гроз-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 241 и слѣд.

[2]) Бельгійская конституція, ст. 77: La loi fixe la liste civile pour la durée de chaque règne; Англія, Statut I, Victoria, chap. VII. Данія, конституція 1866 г. II, 9. Греція, конституція 1864 г., IV, 42. Италія, конституція, ст. 19. Португалія, конституція, ст. 80.

[3]) Исторія титула русскихъ государей изложена весьма обстоятельно у покойнаго Шницлера: *Les institutions de la Russie*, т. I, стр. 246—265; у г. Андреевскаго, *Русское государственное право*, т. I, стр. 150 и слѣд.; Лакіера, Исторія титула государей Россіи. *Журн. Мин. Нар. Просв.*, 1847 г., октябрь и ноябрь.

[4]) Титуломъ царя именовались иногда русскіе великіе князья и раньше Ивана IV. См. Карамзинъ, *Ист. Гос. Росс.*, т. VI, прим. 595, 596. О происхожденіи слова царь Карамзинъ говоритъ слѣдующее (VI, стр. 355): „сіе имя не есть сокращеніе латинскаго Caesar, какъ многіе неосновательно думали, но древнее

ный съ 1547 г.; титулъ царя оставался за русскими государями до 1721 г. Но 30 августа 1721 г. Ништадтскій миръ окончилъ Великую Сѣверную войну, веденную съ такимъ успѣхомъ Петромъ Великимъ. Въ ознаменованіе этого событія, сенатъ и синодъ опредѣлили просить Петра I принять наименованіе императора, Великаго и Отца Отечества. 11 ноября того же года послѣдовалъ высочайшій указъ о новомъ титулѣ [1]). Этотъ актъ, ставившій русскаго государя равнымъ съ единственнымъ тогда императоромъ „священной римской имперіи германскаго народа", вызвалъ протестъ со стороны многихъ европейскихъ державъ. Первыя державы, признавшія новый титулъ, были Пруссія, Нидерланды и Швеція [2]). За ними послѣдовали Турція (1739 г.), Англія и германская имперія (1742 г.), Франція и Испанія (1745 г.); послѣднія не безъ оговорокъ, устраненныхъ декларацією Екатерины II (1762 г.). Польша послѣдняя признала новый титулъ русскихъ государей [3]).

Б. Государственный титулъ, въ тѣсномъ смыслѣ, содержитъ въ себѣ: 1) указаніе на источникъ власти монарха, 2) перечисленіе земель, входящихъ въ составъ государственной территоріи, 3) нѣкоторыя почетныя наименованія, присвоенныя монарху.

1) Отличительное свойство монархической власти состоитъ въ томъ, что она дѣйствуетъ въ силу собственнаго своего права, ни отъ кого не заимствованнаго. Поэтому монархи пишутся „Божіею милостью", для указанія, что они въ своихъ правахъ не зависятъ ни отъ кого на землѣ. Исключеніе въ этомъ отношеніи, вслѣдъ за Наполеономъ III, составляютъ государи, основывающіе свою власть на народномъ порученіи. Они пишутся „Божіею милостью и волею народа" (par la grâce de Dieu et la volonté du peuple). Русскій императорскій титулъ начинается словами „Божіею милостью".

восточное, которое сдѣлалось у насъ извѣстно по славянскому переводу библіи и давалось императорамъ византійскимъ, а въ новѣйшія времена ханамъ могольскимъ, имѣя на языкѣ персидскомъ смыслъ трона или верховной власти".

[1]) О порядкѣ поднесенія Петру I-му титула императора, Отца отечества и Великаго, см. П. С. З. № 3.840. О новой формѣ титула, П. С. З. № 3.850.

[2]) Голиковъ, *Дѣянія Петра Великаго*, VIII, стр. 18. „Принятіе таковаго императорскаго титула объявлено было чрезъ пословъ всѣмъ европейскимъ дворамъ. Нѣкоторые государи сначала тому соизволили безъ противорѣчія, а другіе, которые мнили, что такой титулъ принадлежитъ одному токмо римскому цесарю, ожидали соизволенія отъ него". Пруссія и Голландія признали новый титулъ немедленно. Соловьевъ, *Ист. Рос.*, т. XVII, 390. Рѣчь прусскаго посланника у Голикова, т. VIII, стр. 19 и слѣд. Швеція въ 1723 г. П. С. З. № 4.255.

[3]) Въ 1764 г. См. Шницлеръ, названное соч., т. I, стр. 261. Относительно Турціи, см. 12 ст. Бѣлградскаго мира, П. С. З. № 7.900. Для Австріи, см. г. Мартенса, *Собраніе трактатовъ и конвенцій*. т. I, № 15. Англія, см. П. С. З. № 8.686. Замѣтимъ, что Англія давала императорскій титулъ еще Ивану IV, когда Россія не имѣла еще европейскаго значенія. См. ниже. Для Франціи и Испаніи Шницлеръ, названное сочин., т. I, стр. 260 и его *Statistique*. стр. 446 — 449.

Эта часть титула иногда значительно расширялась такъ называемымъ богословіемъ государевымъ. Богословіе было введено въ употребленіе Иваномъ IV, любившимъ пышныя религіозныя формулы. Для образца приведемъ одну изъ нихъ: „Троице пресущественная и пребожественная и преблагая правѣ вѣрующимъ въ Тя истиннымъ хрестьяномъ, дателю премудрости, преневѣдомый и пресвѣтлій Крайній Верхъ! направи насъ на истину Твою и настави насъ на повелѣнія Твоя, да возглаголемъ о людѣхъ Твоихъ по волѣ Твоей. Сего убо Бога нашего, въ Троицѣ славимаго, милостію и хотѣніемъ удрьжахомъ скипетръ Россійскаго царствія мы, великій государь, царь и великій князь“ и т. д. (слѣдуетъ полный титулъ). Означенное богословіе чрезвычайно разнообразилось въ отдѣльныя царствованія и даже въ теченіе одного царствованія [1]). Впослѣдствіи оно вышло изъ употребленія.

2) Территоріальная часть титула заключаетъ въ себѣ перечисленіе приблизительно всѣхъ земель, находящихся подъ державою русскаго государя. Полная форма титула изложена въ 37 ст. осн. зак. Въ разныхъ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, титулъ пишется въ трехъ различныхъ формахъ: полной, средней и краткой.

Территоріальная часть большого титула русскихъ государей образовывалась по мѣрѣ постепеннаго присоединенія бывшихъ княжествъ и народоправствъ къ первоначальной территоріи княжества московскаго [2]). Ближайшимъ образомъ исторія этой части титула начинается съ Ивана III (1462 — 1505 г.), какъ дѣйствительнаго объединителя центральной, сѣверо-западной и сѣверо-восточной Руси. „При вступленіи на престолъ Іоанна III, московское княжество занимало нынѣшнія губерніи: вологодскую, ярославскую, костромскую, нижегородскую, владимірскую, московскую, часть калужской и тверской [3]). Иванъ присоединилъ къ прежнимъ владѣніямъ Тверь, Новгородъ, Черниговъ, Сѣверскую область, окончательно Пермь, часть Ингріи и Кареліи, Вятку [4]) и, хотя номинально, часть сѣверо-западной Сибири, т.-е. землю югорскую [5]). Въ 1504 г. титулъ его былъ: „государь всеа Русіи и великій князь владимірскій и московскій и новгородскій и псковскій и тфѣрской и югорскій и вятцкій и

---

[1]) См. Соловьевъ, т. VII, стр. 2; Карамзинъ, т. IX, примѣч. 376, 398, 437, т. X, прим. 130, С. Г. Г. и Д., т. I, № 48, т. III, № 14 и друг.

[2]) Исторія территоріальнаго развитія Россіи, кромѣ сочиненій Карамзина и Соловьева, разсмотрѣна еще въ слѣдующихъ трудахъ: г. Замысловскаго, *Учебный атласъ по русской исторіи*, стр. 5—19; Лакіера, Исторія титула государей Россіи, *Журн. Мин. Нар. Просв.*, за 1847 г., октябрь и ноябрь; *Военно-статистическій сборникъ* (1871 г.), стр. 20 и слѣд.; Шницлеръ, *Les institutions de la Russie* (1866 г.), т. I, стр. 35—156.

[3]) Замысловскій, названное сочиненіе.

[4]) Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. V, стр. 182 и слѣд., 207 и слѣд. Карамзинъ, *Исторія Госуд. Росс.*, т. VI (изд. 6-е), стр. 50, 169 и слѣд., 178, 192 и т. д.

[5]) Объясненіе термина „Югорская земля“ — см. Карамзинъ, т. VI, стр. 287 и слѣд.; Шницлеръ, *L'empire des tsars*, т. II, стр. 553 и 592; Барсовъ, *Очерки русской исторической географіи*, стр. 52 и слѣд., примѣч. 88—96.

пермскій и болгарскій и иныхъ“ [1]). Василій Ивановичъ (1505—1533 г.) увеличилъ прежнія владѣнія Псковомъ, Рязанью и Смоленскомъ. Титулъ его былъ: „Божиимъ благословеньемъ, мы, великій государь Василей, Божіею милостію, государь всеа Русіи и великій князь владимерскій, московскій, новгородцкій, псковскій, смоленскій, тферскій, югорскій, пермскій, вятцкій, болгарскій и иныхъ, государь и великій князь новагорода низовской земли, и черниговскій, и рязанскій, и волотцкій, и ржевскій и бѣлскій, и ростовскій, и ярославскій, и белозерскій, и удорскій и обдорскій и кондинскій и иныхъ“ [2]).

При Иванѣ Грозномъ (1533—1584 г.), принявшемъ названіе царя, владѣнія Москвы увеличились царствами: казанскимъ, астраханскимъ, и значительною частью западной Сибири, которыя и вошли въ его полный титулъ [3]). Нѣкоторыя другія наименованія, принятыя Иваномъ IV, не долго оставались въ титулѣ, подобно тому, какъ земли, имъ соотвѣтствовавшія, не остались во владѣніи Ивана. Такъ, съ 1556 г. Грозный сталъ именоваться государемъ ливонскія земли [4]). Но впослѣдствіи онъ утратилъ Ливонію вмѣстѣ съ другими пріобрѣтеніями [5]).

При Ѳедорѣ Ивановичѣ (1584—1598 г.) утвердилось номинальное

---

[1]) Союзъ финскихъ племенъ, извѣстный подъ именемъ „Болгарскаго Царства“, извѣстенъ съ древнихъ временъ. См. Ѳирсовъ, *Положеніе инородцевъ сѣверо-восточной Россіи въ Московскомъ государствѣ*, стр. 6 и слѣд. Также—*Мухаммеданская нумизматика* Савельева, *Булгаръ на Волгѣ* г. Березина и т. д.

[2]) См. титулъ 1514 г. въ Собраніи государственныхъ грамотъ и договоровъ, т. I, № 148. Ср. тамъ же, т. II, № 28. Земли Удорская, Обдорская и Кондійская смежны съ землею Угорскою. Это суть инородческія приуральскія земли, расположенныя на притокахъ Оби и Иртыша. См. Шницлеръ, *L'empire des tsars*, т. I, 198, 485, 547, т. II, 592, 595.

Рязань окончательно присоединена къ Москвѣ въ 1517 г. Вольность Пскова прекратилась въ 1509 г. Смоленскъ взятъ 8-го іюня 1514 г.

[3]) См., напр., титулъ 1571 г. Собр. госуд. грам. и догов., т. II, №№ 45, 48 и друг. По мнѣнію г. Лакіера (назв. соч., т. II, стр. 119, прим. 1), полный титулъ русскихъ царей сложился по образцу слѣдующаго титула, какимъ величала Ивана IV-го Елисавета англійская: „The most mightie et puissant Prince... great Lord Emperour et great duke Ivan Basily of all Russia, Volodemeria, Muscovia, Novogorodia, Emperour of Casantia, Emperour of Astracantia, Lord of Plescovia, great duke of Smolena, Tueria, Vgoria, Permia, Vatia, Bolgaria, and manie other landes, Lord et great duke of Nowogrodia in the lowe Countries, Cernigovia, Renzantia, Poloscia, Roscovia, Jaroslavia, of the white lake (Бѣлоозерскій), Ondorsna, Obdorsia, Condintia, and the countries of the north partes (сѣверныхъ странъ) and of all Siberia lande Commander, et Lord of the inheritannce of Livonia et of mainie other countries of the south, north, east, et west belonginge to his highnes his heires et successors“. Названіе „Царь Сибирскій“ вошло въ титулъ съ 1569 г., когда царь сибирскій Кучумъ призналъ себя данникомъ Ивана.

[4]) Карамзинъ, т. VIII, стр. 269, примѣч. 485. По примѣчанію Карамзина, этотъ титулъ употреблялся Иваномъ уже въ 1554 г. въ его письмѣ къ Эдуарду VI-му англійскому.

[5]) Кромѣ своихъ пріобрѣтеній въ Ливоніи, Иванъ IV-й утратилъ и старыя завоеванія Ивана III-го—въ Ингріи, Кореліи и Эстляндіи.

пока верховенство надъ Грузіею (Иверскою землею) и нѣкоторыми другими кавказскими странами. Поэтому въ концѣ титула было прибавлено „государь Иверские земли Грузиньскихъ царей и Кабардинъские земли, черкаскихъ и горскихъ князей и иныхъ многихъ государствъ государь и облаадатель“ [1]). Дѣйствительныя пріобрѣтенія сдѣлала Россія со стороны Сибири, гдѣ войска ея проникли до Енисея. Въ титулѣ явилась спеціальная прибавка: „обладатель всея сибирскія земли и великія рѣки Оби и т. д.“ [2]).

При Борисѣ Годуновѣ, Шуйскомъ и царѣ Михаилѣ Ѳедоровичѣ титулъ остался безъ существенныхъ измѣненій [3]), кромѣ уступокъ, сдѣланныхъ послѣднимъ Швеціи по Столбовскому миру [4]), и Польшѣ по Деулинскому перемирію [5]). Ослабленная съ запада, Россія страшно увеличилась на востокѣ: владѣнія ея въ Сибири распространились до Камчатки.

Новыя пріобрѣтенія ожидали Россію въ царствованіе Алексѣя Михайловича (1645—1676 г.). Послѣ подданства Малороссіи (1654), пріобрѣтенія Кіева, знаменитаго Андрусовскаго договора (1667 г.), въ полный титулъ вошли слѣдующія прибавленія, одни временно, другія навсегда: 1) великій князь литовскій (временно); 2) смоленскій; 3) волынскій и подольскій (временно); 4) полоцкій, 5) витебскій и мстиславскій (временно) 6) названіе „малыя Россіи самодержецъ“; 7) названіе князь черниговскій [6]).

При Ѳедорѣ Алексѣевичѣ и въ соединенное царствованіе Петра и Ивана Алексѣевичей, титулъ остался безъ перемѣнъ въ содержаніи [7]). Но въ царствованіе Петра Великаго, по заключеніи Ништадтскаго мира (1721 г.), въ титулъ включены слова „князь эстляндскій, лифляндскій и корельскій“, согласно пріобрѣтеніямъ, сдѣланнымъ отъ Швеціи [8]).

Титулъ Петра Великаго не измѣнялся [9]) до царствованія Петра III, принесшаго царствующему дому извѣстныя права на нѣкоторыя нѣмецкія земли балтійскаго поморья и Норвегіи — права, не имѣющія

---

[1]) Карамзинъ, т. X, стр. 59 и слѣд. Собр. госуд. грам. и догов., т. II, № 61.

[2]) Тамъ же, № 54, 63.

[3]) Тамъ же, №№ 75, 192, т. III-й, №№ 14, 17, 24, 30, 38, 76, 85, 87, 89, 94, 104.

[4]) По Столбовскому миру 1617 г. Швеціи уступлены Иванъ-городъ, Ямбургъ, Копорье, Орѣшекъ и вся Ингрія, занятая было Ѳедоромъ Ивановичемъ.

[5]) По Деулинскому перемирію 1618 г. Польшѣ уступлены области: Смоленская, Черниговская и Сѣверская. Въ полномъ титулѣ 1638 г. нѣтъ наименованія „Великаго Князя Смоленскаго“, Собр. госуд. грам. и догов., т. III, № 109, 110. Для перваго времени царствованія Алексѣя Михайловича см. тамъ же, № 146.

[6]) Тамъ же, № 170, т. IV, №№ 5, 7, 8, 9, 16, 22, 39, 44—47, 51.

[7]) Тамъ же, т. IV, №№ 151, 159, 169, 172, 215. Но во всѣхъ этихъ грамотахъ измѣнены послѣднія слова титула слѣдующимъ образомъ: „и иныхъ многихъ государствъ и земель восточныхъ и западныхъ и сѣверныхъ отчичи и дѣдичи и наслѣдники и государи и облаадатели“.

[8]) П. С. З. № 4.189. Кромѣ того, конецъ титула редактированъ такъ: „и иныхъ наслѣдный государь и обладатель“.

[9]) Тамъ же, №№ 5.071, 5.636, 8.475.

теперь практическаго значенія. Какъ сынъ герцога голштинскаго, супруга старшей дочери Петра Великаго, Анны Петровны, онъ включилъ въ императорскій титулъ (послѣ словъ „государь псковскій и великій князь смоленскій“) слова: „наслѣдникъ норвежскій, герцогъ шлезвигъ-голштинскій, стормарнскій и дитмарскій, графъ ольденбургскій и дельменгорстскій“ [1]).

Слова эти не встрѣчаются въ формѣ полнаго титула, утвержденнаго Екатериною II [2]). Но зато императрица включила въ титулъ названіе нѣкоторыхъ земель, дѣйствительно пріобрѣтенныхъ Россіею, именно Курляндіи, Семигаліи, Пильтенскаго округа и Крыма. Эти пріобрѣтенія обозначены словами: „Царица Херсониса таврическаго и княгиня курляндская и семигальская“. Въ царствованіе Павла I въ титулъ вставлены слова, исключенныя потомъ его преемникомъ: „великій магистръ державнаго ордена св. Іоанна Іерусалимскаго“ [3]). Кромѣ того, въ новой формѣ титула помѣщены слова: „князь самогицкій“ и великій князь „витебскій, мстиславскій“ [4]).

Въ царствованіе императора Александра I, вмѣстѣ съ пріобрѣтеніемъ Бѣлостокской области [5]), Финляндіи [6]) бывшаго герцогства Варшавскаго [7]), въ титулѣ явились слова „великій князь финляндскій, князь бѣлостокскій и царь польскій“ [8]). Кромѣ того, въ новомъ титулѣ, какъ и въ титулѣ Павла I, особо названы пріобрѣтенныя еще при Екатеринѣ II Волынь, Подолія и Литва [9]).

Форма нынѣшняго титула утверждена императоромъ Николаемъ I-мъ въ 1825 г. [10]). Въ 1828 г. онъ увеличенъ вставкою „Армянской области“ и вошелъ въ Сводъ Законовъ [11]). По ст. 37 осн. зак. онъ имѣетъ слѣдующую форму:

„Божіею поспѣшествующею милостію, МЫ, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимірскій, Новогородскій; Царь Казанскій, Царь Астраханскій, Царь Польскій, Царь Сибирскій, Царь Херсониса Таврическаго, Царь Грузинскій; Государь Псковскій и Великій Князь Смоленскій, Литовскій, Волынскій, Подольскій и Финляндскій; Князь Эстляндскій, Лифляндскій, Курляндскій и Семигальскій, Самогитскій, Бѣлостокскій, Корельскій, Тверскій, Югорскій, Пермскій, Вятскій, Болгарскій и иныхъ: Государь и Великій Князь Новагорода-низовскія земли, Черни-

---

[1]) Тамъ же, № 11.392.

[2]) 1784 г., февраля 2-го, П. С. З. № 15.919.

[3]) Форма титула издавалась при Павлѣ I-мъ два раза: въ 1796 г. (П. С. З. № 17.635) и въ 1801 г. (тамъ же, № 19.721).

[4]) Воеводство витебское, полоцкое и польская Лифляндія были пріобрѣтены еще въ 1772 г. по первому раздѣлу Польши.

[5]) По Тильзитскому миру 1807 г.

[6]) По Абоскому миру 1809 г.

[7]) Въ силу вѣнскихъ трактатовъ 1815 г.

[8]) П. С. З. №№ 23.421; 25.827; 25.875.

[9]) Волынь и Подолія пріобрѣтены по второму раздѣлу Польши (1793 г.), воеводство виленское, гродненское и ковенское по третьему раздѣлу (1795 г.).

[10]) 2-е П. С. З., № 13.

[11]) Тамъ же, № 1.897.

говскій, Рязанскій, Полотскій, Ростовскій, Ярославскій, Бѣлозерскій, Удорскій, Обдорскій, Кондійскій, Витебскій, Мстиславскій и всея сѣверныя страны Повелитель; и Государь Иверскія, Карталинскія и Кабардинскія земли и области Арменскія; Черкасскихъ и Горскихъ Князей и иныхъ наслѣдный Государь и Обладатель; Наслѣдникъ Норвежскій, Герцогъ Шлезвигъ-Голстинскій, Стормарнскій, Дитмарсенскій и Ольденбургскій, и прочая, и прочая, и прочая" [1]).

Полный императорскій титулъ употребляется только въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Въ обыкновенныхъ же сношеніяхъ Императоръ пользуется слѣдующимъ краткимъ титуломъ: „Божіею милостію, Мы, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и прочая, и прочая и прочая" [2]).

Отличіе краткаго титула отъ полнаго установилось уже съ Ивана III, и форма его постоянно измѣнялась. Иванъ III писалъ: „Божіею милостію Государь всеа Русіи и Великій Князь" [3]). Иванъ IV писался: „Царемъ и Великимъ Княземъ всеа Русіи" [4]). При Ѳедорѣ Ивановичѣ писали: „Божіею милостію Государь Царь и Великій Князь, всеа Русіи Самодержецъ [5]). Также писали Борисъ Годуновъ, Василій Шуйскій и Михаилъ Ѳедоровичъ. Алексѣй Михайловичъ съ 1654 г., вмѣсто словъ: „всея Русіи Самодержецъ", сталъ писать: „всея Великія и Малыя Россіи Самодержецъ", а съ 1656 г. „Великія, Малыя и Бѣлыя Руси Самодержецъ".

При Петрѣ Великомъ форма малаго титула измѣнялась чаще всего. Первоначально, въ особенности въ соцарствованіе Ивана Алексѣевича, онъ пользовался прежнимъ титуломъ. Но въ 1707 г. встрѣчается уже слѣдующая форма: „Божіею поспѣшествующею милостію, Мы, Пресвѣтлѣйшій и Державнѣйшій Великій Государь Царь и Великій Князь Петръ Алексѣевичъ, Самодержецъ Всероссійскій" [6]). Скоро затѣмъ были прибавлены слова и прочая [7]). Рядомъ съ этимъ употреблялись и прежнія формы [8]), впрочемъ, болѣе присутственными мѣстами, чѣмъ самимъ царемъ. Послѣдній въ указахъ и манифестахъ, издаваемыхъ отъ его имени, любилъ пользоваться болѣе краткими формами. Такъ, въ 1710 г. встрѣчается краткая и оригинальная для того времени форма: „Божіею милостію, Мы, Петръ I, Царь Россіянъ и проч., и проч." [9]). Въ универсалѣ Эстляндскому княжеству онъ писался: „Мы, Петръ I, Божіею милостію, Царь и Императоръ Всероссійскій" [10]). Но до 1721 г. самою употребительною формою была

---

[1]) Осн. зак., ст. 37.
[2]) Тамъ же, ст. 38.
[3]) С. Г. Г. и Д., т. I, № 129.
[4]) Тамъ же, т. II, № 40.
[5]) Тамъ же, №№ 61, 63.
[6]) П. С. З. №№ 2.148, 2.230.
[7]) Тамъ же, №№ 2.267, 2.501, 3.343, 3.893.
[8]) №№ 2.248, 2.407, 2.418 и т. д.
[9]) Тамъ же, № 2.267.
[10]) Тамъ же, №№ 2.287, 2.298, 2.301, 2.302.

слѣдующая: „Мы, Петръ I, Божіею милостію, Царь и Самодержецъ Всероссійскій“ [1]).

Съ 1721 г. Петръ Великій пишется: „Мы, Петръ Первый, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, и прочая, и прочая, и прочая“ [2]). Такая форма утверждена при Екатеринѣ I-й [3]) и осталась безъ перемѣнъ до царствованія Николая I-го [4]). Впослѣдствіи въ составъ малаго титула вошли слова: „Царь Польскій и Великій Князь Финляндскій“.

Кромѣ полнаго и краткаго титула, русскіе императоры пользуются, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, титуломъ сокращеннымъ или среднимъ, въ слѣдующей редакціи: „Божіею поспѣшествующею милостію, Мы, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимірскій, Новогородскій; царь Казанскій, царь Астраханскій, царь Польскій, царь Сибирскій, царь Херсониса-Таврическаго, царь Грузинскій, великій князь Финляндскій, и прочая, и прочая, и прочая“ [5]).

Обычай употребленія средняго титула возникъ еще въ московскія времена. Цари въ сношеніяхъ своихъ съ татарскими ханами и иными восточными князьями обыкновенно не писались полнымъ титуломъ, употреблявшимся во внѣшнихъ сношеніяхъ. Но и сокращенное наименованіе государя, писавшееся во внутреннихъ сношеніяхъ, признавалось недостаточнымъ. Отсюда возникла слѣдующая, средняя форма титула: „Божіею милостію, Мы, Великій Государь, Царь и Великій Князь, NN, всея Великія и Малыя и Бѣлыя Россіи Самодержецъ, и многихъ государствъ и земель восточныхъ и западныхъ и сѣверныхъ отчичь и дѣдичь и наслѣдникъ и Государь и Облаадатель“ [6]).

3) Почетныхъ наименованій въ русскомъ титулѣ нѣтъ, такъ какъ подобныя наименованія давались другимъ государямъ папою, за услуги, оказанныя католической церкви. Таковы названія „христіаннѣйшій“, данный прежнимъ королямъ французскимъ; „защитникъ вѣры“, данный Генриху VIII англійскому, „католическій“ — королямъ испанскимъ и т. д.

Б. Гербъ есть внѣшній символъ, знакъ государства, изображаемый на государственной печати, монетѣ, казенныхъ зданіяхъ и т. д.

Въ качествѣ внѣшняго символа, гербъ выражаетъ идею государственнаго могущества, или какую-нибудь религіозную идею. Часто онъ выражаетъ и то, и другое.

---

[1]) См. П. С. З. № 2.501.

[2]) №№ 3.850, 3.893, 4.189, 4.049.

[3]) №№ 4.647, 4.755.

[4]) №№ 5.501, 8.475 и т. д. Для царствованія императора Николая I-го см. 2-е П. С. З. № 13, ст. II.

[5]) Осн. зак., ст. 38.

[6]) С. Г. Г. и Д., т. IV, №№ 84, 86, 89, 92, 94, 96, 99, 102, 114, 148, 181, 187.

Основные элементы нашего герба—византійскій двуглавый орелъ и московскій гербъ — св. побѣдоносецъ Георгій, поражающій змія. Византійскій гербъ принятъ Иваномъ III послѣ брака его съ Софіею Палеологъ, племянницею послѣдняго византійскаго императора. До Ѳеодора Ивановича оба герба изображались раздѣльно, на двухъ сторонахъ печати. При Ѳеодорѣ Ивановичѣ—всадникъ сталъ изображаться на груди орла. Послѣ разныхъ перемѣнъ въ теченіе XVIII столѣтія, окончательная форма герба установлена въ 1857 г. Основными чертами герба признаны: черный двуглавый орелъ, съ поднятыми вверхъ крыльями, на золотомъ щитѣ; главы орла украшены императорскими коронами; надъ ними изображена третья большая, съ двумя развѣвающимися концами ленты голубого цвѣта; въ когтяхъ правой ноги орла императорскій золотой скипетръ; въ когтяхъ лѣвой—золотая держава. На груди орла гербъ московскій: въ червленомъ съ золотыми краями щитѣ изображенъ св. Георгій, поражающій дракона золотымъ копьемъ. Къ этимъ основнымъ изображеніямъ присоединяются другія. По количеству ихъ, основные законы различаютъ большой, средній и малый государственный гербъ [1]).

---

[1]) См. осн. зак., ст. 39. Подробное описаніе герба и разныхъ его видовъ въ прилож. I къ основн. зак. Постепенное развитіе государственнаго герба можно прослѣдить, между прочимъ, по изображенію печатей, приложенныхъ въ Собр. госуд. грам. и дог. въ концѣ каждаго памятника. До Ивана III-го на печатяхъ находимъ изображеніе святого—патрона князя, а на другой сторонѣ имя и титулъ князя. Кое-гдѣ появляется и изображеніе всадника. (См. т. I, стр. 62, 64, 71, 74). Отчетливое изображеніе всадника съ мечемъ, съ надписаніемъ кругомъ княжескаго имени, имѣется на печати Василія Дмитріевича 1424 г. (стр. 85). При Василіи Васильевичѣ Темномъ на печати изображается женская голова въ уборѣ, напоминающемъ римскій (стр. 118, 124, 130, 135). Въ другихъ грамотахъ встрѣчаются иныя изображенія, напр., четырехъ лошадей, съ какою-то фигурою сверху (стр. 176, 201 и др.), льва, пожирающаго змѣя, и т. п. Изображеніе всадника находится на печатяхъ другихъ князей, напримѣръ, Тверского (стр. 215).

При Иванѣ III-мъ встрѣчаются прежде всего печати съ изображеніемъ двухъ всадниковъ, ѣдущихъ другъ противъ друга (стр. 220), или двухъ женскихъ фантастическихъ фигуръ (222). Послѣднее изображеніе попадается чаще всего. Новый гербъ Ивана III-го изображенъ въ мѣновной грамотѣ отъ 1497 г. (стр. 333). На одной сторонѣ печати изображенъ крылатый всадникъ, поражающій дракона, съ надписью по этой сторонѣ: „Іоаннъ, Б. М., Господарь всеа Русіи и Великій Князь". На другой сторонѣ изображенъ двуглавый орелъ съ подписью кругомъ остальной части полнаго титула (ср. также стр. 347, 348). Этотъ гербъ остался и при Василіи Ивановичѣ (стр. 413, 417, 437, 448), такъ же, какъ и при Иванѣ Грозномъ (стр. 453, 586; т. II, стр. 65). При Ѳедорѣ Ивановичѣ, обѣ стороны большой государственной печати носятъ одно и то же изображеніе: двуглаваго орла со всадникомъ на груди, съ надписью на одной сторонѣ первой половины полнаго царскаго титула, на другой—второй его половины (т. II, стр. 101). Печать Бориса Годунова сдѣлана по старой формѣ (II, 155). Большая печать Дмитрія-Самозванца весьма замѣчательна

Малый государственный гербъ есть въ то же время личный гербъ Его Императорскаго Величества, съ нѣкоторыми лишь измѣненіями [1]).

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О преемствѣ верховной власти.

§ 136. Государственная власть, по существу своему, непрерывна, т.-е. дѣйствіе ея не прекращается со смертью даннаго ея представителя; силою закона права ея немедленно переносятся на другое лицо.

Юридическій процессъ перехода государственной власти мы обозначаемъ терминомъ преемство, какъ наиболѣе общимъ. Наслѣдованіе есть одинъ изъ возможныхъ видовъ преемства, а въ особенности это должно сказать о наслѣдованіи по закону. Кромѣ наслѣдованія по закону, въ исторіи существовали еще наслѣдованіе по завѣщанію послѣдне-царствовавшаго монарха, и преемство по избранію народному.

Для оцѣнки всѣхъ этихъ видовъ преемства необходимо остановиться на изслѣдованіи общихъ условій и цѣли преемства престола вообще [2]).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія начала преемства престола.

§ 137. При изслѣдованіи условій преемства престола, необходимо имѣть въ виду, что рѣчь идетъ о переходѣ правъ государ-

---

по величинѣ и отдѣлкѣ. На ней помѣщаются: 1) государственный гербъ—двуглавый орелъ со щитомъ на груди; на груди изображенъ всадникъ; 2) гербы царствъ и княжествъ, подвластныхъ Россіи; 3) полный титулъ царя (II, 228).

Печать Михаила Ѳедоровича не столь изящна и не такъ полна. На ней находится только двуглавый орелъ со всадникомъ на груди и полный титулъ вокругъ (III, 166). Въ другихъ случаяхъ употреблялась печать старой формы, временъ Ивана III-го (стр. 277). Наконецъ, печать царя Алексѣя Михайловича послужила основаніемъ современнаго герба (IV, стр. 253, 360).

[1]) Осн. зак., прил. II, § 1.

[2]) Вопросъ о преемствѣ престола разсмотрѣнъ теоретически и практически въ сочиненіяхъ: Цёпфля, *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, т. I, стр. 685—731; Г. Цахаріи, *Deutsches Staats und Bundesrecht*, т. I, стр. 331—338; Блунчли, *Allgem. Staatsrecht*, т. II, гл. V—VIII; Гротефенда, *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, стр. 384—411.

ственной власти въ одной изъ формъ правленія, именно, въ монархіи; что, слѣдовательно, въ данномъ случаѣ, не можетъ быть рѣчи о примѣненіи условій, свойственныхъ другимъ формамъ правленія.

Но, несмотря на эту спеціальность вопроса, нельзя забывать, что его разрѣшеніе зависитъ и отъ общихъ условій государства, отъ его идеи, независимо отъ данной его формы.

Съ этой двоякой точки зрѣнія мы и разсмотримъ занимающій насъ вопросъ.

§ 138. Порядокъ преемства государственной власти вообще опредѣляется коренными ея признаками и началами публичнаго права, въ противоположность его праву частному.

1) Одинъ изъ существенныхъ признаковъ государственной власти есть ея единство и нераздѣльность. Этому коренному признаку власти, являющемуся вмѣстѣ съ тѣмъ и требованіемъ государственной пользы, долженъ соотвѣтствовать порядокъ преемства престола. Государственная власть не можетъ быть дѣлима между преемниками даннаго ея представителя, подобно частному имуществу между наслѣдниками частнаго лица. Условія государственнаго единства не должны быть нарушаемы порядкомъ престолонаслѣдія.

2) Законы, опредѣляющіе преемство государственной власти, должны имѣть въ виду бо́льшую или меньшую способность лица къ государственному управленію. Законы, опредѣляющіе право наслѣдованія въ гражданскомъ правѣ, не справляются съ хозяйственными способностями наслѣдниковъ: государственная польза требуетъ другого начала. Начало это можетъ быть проведено на практикѣ въ различной формѣ.

а) Законы о преемствѣ власти могутъ имѣть въ виду субъективныя способности и условія каждаго даннаго лица, претендующаго сдѣлаться представителемъ власти. Проводя этотъ принципъ во всей строгости, мы логически придемъ къ необходимости выборнаго начала, потому что оно больше всего обезпечиваетъ возможность оцѣнки политическихъ способностей каждаго лица, имѣющаго взять въ свои руки государственную власть. Среднею мѣрою представляется наслѣдованіе по завѣщанію, когда царствующему монарху предоставляется право избрать наиболѣе достойнаго себѣ преемника.

б) Но подобный способъ оцѣнки непримѣнимъ ко всякой формѣ правленія, особенно неудобенъ онъ въ монархіяхъ. Поэтому, законъ можетъ остановиться на общихъ условіяхъ политической правоспособности, опредѣлить, какія лица вообще способны или неспособны къ управленію государствомъ. На этомъ общемъ предположеніи основано исключеніе женщинъ отъ наслѣдованія престола, или предпочтеніе мужескаго поколѣнія женскому.

3) Преемство государственной власти должно имѣть въ виду и религіозныя требованія тамъ, гдѣ съ исповѣданіемъ данной религіи связаны существенные интересы государства. Такъ, нѣкоторыя

европейскія конституціи прямо постановляютъ, что глава государства долженъ принадлежать къ извѣстному вѣроисповѣданію и защищать его интересы всѣми зависящими отъ него мѣрами [1]).

4) Преемство власти должно быть согласно, какъ мы видѣли, съ началомъ государственнаго единства. Во имя этого же принципа, необходимо ограничить возможность соединенія, путемъ наслѣдства, нѣсколькихъ престоловъ въ одномъ и томъ же лицѣ. Правильный ходъ государственнаго управленія предполагаетъ полное единство интересовъ страны съ интересами правящаго лица. При соединеніи двухъ или трехъ государствъ подъ личнымъ главенствомъ одного лица, можетъ произойти раздвоеніе государственныхъ интересовъ и политики. Монархъ, какъ государь страны А, можетъ дѣйствовать въ ущербъ странѣ В, и наоборотъ. Эти неудобства устраняются или а) сліяніемъ двухъ странъ, соединенныхъ наслѣдствомъ, въ одно государство, что̀, конечно, не всегда возможно, или б) ограниченіемъ наслѣдственнаго права въ томъ смыслѣ, что одно и то же лицо не можетъ быть одновременно государемъ двухъ самостоятельныхъ государствъ, или безусловно или безъ согласія народныхъ представителей. Къ этой мѣрѣ прибѣгаютъ многія европейскія конституціи [2]).

§ 139. Порядокъ преемства власти въ монархіяхъ опредѣляется не только вышеизложенными общими условіями государственнаго блага, но и спеціальными условіями, присущими монархической формѣ правленія.

Монархія, по идеѣ своей, предполагаетъ сосредоточеніе всей государственной власти или извѣстныхъ ея функцій въ рукахъ одного лица, дѣйствующаго самостоятельно, въ силу собственнаго права, ни отъ кого не заимствованнаго. Монархическая власть не есть совокупность правъ, делегированныхъ монарху народомъ; она не основана на порученіи народномъ, данномъ тому или другому представителю монархической власти.

1) Понятно, само собою, что съ идеею монархической власти несогласно преемство по избранію народному. Избраніе главы госу-

[1]) Въ Англіи, гдѣ король есть глава англиканской церкви, онъ, очевидно, не можетъ принадлежать къ иному вѣроисповѣданію. Этотъ принципъ оффиціально провозглашенъ и признанъ биллемъ о правахъ (1689 г.). Іаковъ II, низвергнутый революціею 1688 года, былъ папистъ, что и отразилось на интересахъ протестантства. Поэтому билль о правахъ провозглашаетъ: „всѣ и каждое лицо и лица, которыя примирились или примирятся, или будутъ въ общеніи съ римскимъ престоломъ или римскою церковью, или будутъ исповѣдывать папистскую религію, или заключатъ папистскій бракъ, не допускаются и дѣлаются навсегда неспособными къ наслѣдованію, обладанію или возложенію на себя короны и управленію этого королевства и Ирландіи и владѣній, къ нимъ принадлежащихъ или части таковыхъ“. Подобныя постановленія см. конституціи: шведскую, § 2; норвежскую, §§ 2 и 4; датскую, §§ 3 и 5; португальскую, ст. 79; итальянскую, ст. 1; греческую, ст. 47, и румынскую, ст. 82.

[2]) Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 62; прусскую, ст. 55; нидерландскую, ст. 26; датскую, ст. 4; греческую, ст. 48; баварскую, тит. II, § 6.

дарства есть отличительная черта республиканскаго образа правленія. И дѣйствительно, избирательныя монархіи были монархіями только по имени; старая польская монархія въ сущности была республикою съ пожизненнымъ главою; она даже оффиціально носила это названіе.

Монархія, по внутреннимъ своимъ условіямъ, предполагаетъ наслѣдственность власти; возражая противъ наслѣдственнаго преемства власти, мы возражаемъ противъ того, что̀ составляетъ логическое послѣдствіе этой формы правленія. Требуя избирательнаго преемства, мы требуемъ въ сущности республиканскаго правленія и, съ точки зрѣнія государственной пользы, всегда лучше примѣнить республиканскій принципъ во всей его чистотѣ, чѣмъ прибѣгать къ компромиссамъ, искажающимъ начала отдѣльныхъ формъ правленія. Опытъ избирательныхъ монархій показываетъ, что онѣ по удобству своему стояли ниже республикъ. Въ республикахъ глава государства избирается не на всю жизнь, а на извѣстный срокъ, болѣе или менѣе непродолжительный; онъ не обставленъ блескомъ и священнымъ характеромъ монархической власти: онъ просто первое должностное лицо республики. Поэтому, избирательная борьба между партіями, происки лицъ, добивающихся власти, въ республикѣ не принимаютъ крайне ожесточеннаго характера. Напротивъ, избирательныя монархіи обыкновенно отданы на жертву внутреннимъ смутамъ и междоусобіямъ, какъ это показалъ примѣръ Польши. Затѣмъ, избирательная система уничтожаетъ тѣ выгодныя стороны монархіи, на которыя указываютъ защитники этой формы правленія. Монархія, по существу своему, предполагаетъ независимость главы государства отъ какой бы то ни было партіи; только при этомъ условіи онъ можетъ дѣйствовать съ пользою. Напротивъ, при избирательной формѣ онъ всегда почти служитъ орудіемъ извѣстной партіи, доставившей ему престолъ, что̀ особенно вредно потому, что такое господство пріобрѣтается партіею не на опредѣленный срокъ (какъ въ республикѣ), а на все время царствованія монарха.

Поэтому, избраніе монарха возможно и необходимо только въ случаѣ прекращенія царствующей династіи, т.-е. всего круга лицъ, имѣющихъ по закону право на престолъ.

2) Столь же мало удовлетворяетъ условіямъ монархіи и наслѣдованіе по завѣщанію. Во-первыхъ, при нормальномъ ходѣ вещей результаты этого способа преемства престола будутъ тождественны съ результатами наслѣдованія по закону: престолъ будетъ переходить къ законному наслѣднику, т.-е. останется въ семействѣ монарха. Но даже и въ этомъ случаѣ такой способъ представляетъ свои неудобства. Онъ даетъ возможность царствующему монарху выбирать между нѣсколькими членами своего семейства, изъ которыхъ каждый, при завѣщательной системѣ, можетъ разсчитывать на престолъ. Поэтому, монархъ можетъ сдѣлаться центромъ происковъ, исходящихъ изъ собственнаго его семейства. При неблагопріятныхъ условіяхъ эти происки принимаютъ обширные размѣры, возбуждая страсти всѣхъ придворныхъ партій. Если въ избирательныхъ мо-

нархіяхъ можно опасаться междоусобной войны,—при завѣщательной системѣ всегда открыто широкое поле такъ называемымъ дворцовымъ переворотамъ.

§ 140. Подъ вліяніемъ историческаго опыта, въ современныхъ монархіяхъ установилось наслѣдованіе по закону. Этотъ порядокъ предполагаетъ: а) наслѣдственность власти въ опредѣленномъ кругѣ лицъ, связанныхъ между собою кровнымъ родствомъ, т.-е. въ извѣстной династіи; б) указаніе закона, кто изъ этого круга лицъ долженъ быть наслѣдникомъ престола, при чемъ порядокъ престолонаслѣдія опредѣляется по началу первородства, т.-е. право на престолъ принадлежитъ старшему лицу въ старшей линіи дома (jus primogenitурae); в) право представленія (jus representationis), въ силу котораго право на наслѣдованіе престола, принадлежащее опредѣленной линіи царствующаго дома, остается въ ней, несмотря на смерть лица, основавшаго эту линію. Такъ, въ случаѣ кончины наслѣдника престола, при жизни царствующаго императора, его право переносится на его нисходящее потомство по принципу заступленія.

Въ силу такого порядка, наслѣдникъ пріобрѣтаетъ право на престолъ въ самый моментъ своего рожденія, и осуществляетъ это право въ моментъ кончины своего предшественника. Другими словами, право наслѣдника престола на преемство установляется не послѣ смерти царствующаго монарха, т.-е. не въ моментъ открытія наслѣдства, а при жизни монарха.

§ 141. Порядокъ законнаго престолонаслѣдія не вездѣ одинаковъ. Главное изъ условій, которымъ опредѣляется разнообразіе системъ престолонаслѣдія, есть различіе взглядовъ на относительныя права лицъ мужескаго и женскаго пола на престолъ.

Вообще, всѣ европейскія конституціи предпочитаютъ лицъ мужского пола лицамъ женскаго пола. Но должно различать: а) между предпочтеніемъ мужчинъ женщинамъ во всѣхъ линіяхъ царствующаго дома и б) между предпочтеніемъ мужескаго поколѣнія (агнатовъ) женскому (когнатамъ). Предпочтеніе лицъ мужскаго пола лицамъ женскаго вообще не предполагаетъ исключенія когнатовъ мужескаго пола отъ престолонаслѣдія и, наоборотъ, исключеніе когнатовъ не предполагаетъ недопущенія къ престолу женщинъ, представляющихъ линію мужескую. Но обыкновенно эти обѣ формы предпочтенія соединяются и обусловливаютъ другъ друга.

§ 142. Современныя европейскія конституціи представляютъ три системы престолонаслѣдія: а) систему совершеннаго исключенія женщинъ и женскихъ поколѣній отъ престолонаслѣдія, т.-е. строго

агнатическую систему; б) систему условнаго допущенія женщинъ и женскихъ поколѣній, такъ что когнатическое преемство является добавочнымъ къ агнатическому; в) систему, по которой лица мужескаго пола предпочитаются лицамъ женскаго только въ одной и той же линіи, но не въ цѣломъ родѣ, такъ что женщина, происходящая отъ старшаго агната, предпочитается мужчинѣ, происходящему отъ младшаго. Эту систему нельзя назвать, какъ это часто дѣлаютъ, когнатической, потому, во-1-хъ, что право на наслѣдованіе престола предоставляется прежде всего мужескимъ линіямъ, и женщины занимаютъ престолъ главнымъ образомъ тогда, когда онѣ представляютъ старшую мужескую линію; во-2-хъ, — потому, что въ одной и той же линіи лица мужескаго пола предпочитаются женскому. Такимъ образомъ, мы можемъ назвать эту систему когнатической развѣ въ виду практическихъ удобствъ, для отличія ея отъ строго-агнатической.

а) Система агнатическая развилась раньше и полнѣе во Франціи, и потому носитъ названіе салической (салическіе Франки). Салическій законъ одинаково примѣнялся и къ частному, и къ государственному наслѣдственному праву. „De terra vero salica nulla portio hereditatis mulieri veniat; sed ad virilem sexum tota terrae hereditas perveniat“ [1]). Но этотъ принципъ удержался главнымъ образомъ въ государственномъ правѣ; отсюда поговорка: la couronne de France ne tombe pas en quenouille (quenouille—прялка), т.-е. французская корона не переходитъ въ женское поколѣніе. Эта система въ настоящее время примѣняется въ Бельгіи, Швеціи и Норвегіи, Италіи, Даніи и Пруссіи [2]).

б) При системѣ условнаго допущенія женщинъ и женскихъ поколѣній къ престолонаслѣдію, лица женскаго пола и женскія поколѣнія получаютъ право на престолъ за совершеннымъ отсутствіемъ лицъ мужескаго пола во всѣхъ линіяхъ агнатовъ. Въ этомъ случаѣ право на престолъ принадлежитъ прежде всего женщинамъ, происходящимъ отъ мужескаго поколѣнія, и затѣмъ престолъ переходитъ уже въ женскія поколѣнія, съ предпочтеніемъ и въ этомъ случаѣ лицъ мужескаго пола лицамъ женскаго. Эта система носитъ названіе германо-голландской, хотя Пруссія и держится противоположныхъ началъ. Дѣйствительно, Голландія примѣняетъ эту систему вполнѣ. Но названіе германской происходитъ оттого, что она примѣняется въ странѣ, стоявшей нѣкогда во главѣ Германіи — въ Австріи. Кромѣ Голландіи и Австріи, названная система дѣйствуетъ въ Россіи, Греціи, Баваріи и Виртембергѣ [3]).

в) Система когнатическая носитъ названіе англійской, такъ какъ въ Англіи она получила полное свое развитіе. Основаніе нынѣ

---

[1]) Блунчли, *Allgem. Staatsr.*, т. II, гл. VI, стр. 31, пр. 8.

[2]) Конституціи: бельгійская, ст. 60; шведская, § 1 (законъ 26-го сентября 1810 г.), норвежская, § 6; итальянская, ст. 2; датская, ст. 1 (законъ 31-го іюля 1853 г.) и прусская, ст. 53.

[3]) Ср. конституціи: Голландіи, ст. 13—22; Греціи, ст. 45; Виртемберга, ст. 7; Баваріи, ст. 5. Австрійскій порядокъ основанъ на прагматической санкціи 1724 г.

дѣйствующаго англійскаго закона о престолонаслѣдіи лежитъ въ старыхъ феодальныхъ законахъ страны. По англійскому феодальному праву признается право первородства въ томъ смыслѣ, что старшій братъ исключаетъ отъ наслѣдованія младшихъ братьевъ и сестеръ. Но когда въ данной семьѣ нѣтъ сыновей, наслѣдство переходитъ къ дочерямъ, которыя исключаютъ лицъ мужескаго пола другихъ линій, т.-е. за ними признано право представленія того мужескаго поколѣнія, къ которому онѣ принадлежатъ [1]). Существующій порядокъ престолонаслѣдія утвердился въ Англіи съ XIII ст., съ тѣмъ отличіемъ отъ феодальнаго права, что въ силу послѣдняго ленъ, при отсутствіи сыновей, дѣлится между всѣми дочерями, а государственное наслѣдство переходитъ нераздѣльно къ старшей дочери. Кромѣ Англіи, та же система примѣняется въ Испаніи, Португаліи и Бразиліи.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Порядокъ престолонаслѣдія по русскому праву.

§ 143. Спеціально русская система престолонаслѣдія относится къ типу германо-голландскому. Въ настоящемъ своемъ видѣ она установлена актомъ императора Павла I 5-го апрѣля 1797 года.

Раньше того Россія испытала разные способы преемства престола [2]).

§ 144. До усиленія Москвы, т.-е. въ теченіе Кіевскаго періода нашей исторіи, не было никакой твердо установленной системы престолонаслѣдія. По общему праву, наслѣдство русской земли прина-

---

[1]) Лучше всего это можно видѣть на примѣрѣ нынѣшней англійской королевы, которая вступила на престолъ именно вслѣдствіе права заступленія. Припомнимъ ея генеалогію:

Георгъ III-й

Георгъ IV-й, Вильгельмъ IV, Герцогъ Кентскій, Герцогъ Кумберландскій (съ 1837 г. Король Ганноверскій).

Викторія:

Послѣ смерти бездѣтнаго Вильгельма IV-го право на престолъ имѣлъ бы герцогъ Кентскій, но онъ умеръ при жизни Вильгельма. Его мѣсто заступила дочь его—Викторія, исключивъ дядю, герцога Кумберландскаго.

[2]) При изученіи исторіи преемства престола въ Россіи должно имѣть въ виду слѣдующія сочиненія: г. Соловьева, *Исторія отношеній между русскими князьями Рюрикова дома*, 1847 г.; г. Сергѣевича, *Вѣче и Князь*, М. 1867 г.; Неволина, О преемствѣ великокняжескаго кіевскаго престола въ *Полномъ собраніи его сочиненій*, т. VI-й; рецензію на сочиненіе г. Соловьева, напис. г. Кавелинымъ, пом. въ *Полномъ собраніи его сочиненій*; мою рецензію на книгу г. Сергѣевича, пом. въ сборникѣ моихъ статей, *Политика, исторія и администрація*. [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. I, стр. 339—381. *Ред.*].

длежало всему княжескому роду; каждый братъ имѣлъ право на часть земли, на волость; старшій, кіевскій столъ съ великокняжескимъ достоинствомъ переходилъ къ старшему представителю рода, старшему брату. Но этотъ принципъ не могъ быть примѣненъ вполнѣ къ условіямъ тогдашняго юридическаго быта. Во-первыхъ, при многочисленности рода князей — понятіе о старшинствѣ затемнялось, родовые счеты спутывались и разрѣшались вооруженною борьбою, въ которой старшій нерѣдко уступалъ мѣсто младшему. Во-вторыхъ, уже съ давнихъ поръ является стремленіе замѣнить преемство по боковымъ линіямъ (отъ брата къ брату) наслѣдіемъ вотчиннымъ, по нисходящей линіи. Въ-третьихъ, князья нерѣдко пытаются передавать свои столы по завѣщанію (завѣщаніе Всеволода Ольговича 1146 г. относительно кіевскаго стола). Въ-четвертыхъ, нѣкоторые князья прямо отрицаютъ всякое наслѣдственное право, предоставляя себѣ свободу добывать волости, имъ пригодныя (поговорка знаменитаго Изяслава Мстиславича: „не голова къ мѣсту, а мѣсто къ головѣ“). Наконецъ, при такой неопредѣленности преемства престола развилось и утвердилось право волостного народонаселенія на избраніе князей.

Такимъ образомъ, столы въ древней Руси фактически не были наслѣдственны. „Столы, —справедливо замѣчаетъ г. Сергѣевичъ,—не наслѣдовались, а добывались“.

§ 145. Въ періодъ московскій постепенно вырабатывается система единонаслѣдія въ нисходящей линіи. Условія, подъ вліяніемъ которыхъ сложилась эта система, были слѣдующія. Во-первыхъ, отдѣльныя линіи князей дѣлаются осѣдлыми въ разныхъ областяхъ сѣверо-восточной Руси, слѣдовательно, образуются мѣстныя династіи, которыхъ мы не видимъ въ древнѣйшей Руси. Понятіе вотчины торжествуетъ надъ прежними родовыми понятіями. При усиленіи княжеской власти сравнительно съ прежнимъ временемъ, князья получаютъ возможность передавать свою волость по завѣщанію посредствомъ такъ называемыхъ духовныхъ грамотъ [1]). Преемство по завѣщанію было сильнымъ средствомъ въ дѣлѣ уничтоженія

---

[1]) О духовныхъ грамотахъ князей въ русской литературѣ есть спеціальное и основательное изслѣдованіе г. Чичерина. „Духовныя и договорныя грамоты великихъ и удѣльныхъ князей“, пом. въ его *Опытахъ по исторіи русскаго права*, стр. 232—375. Мы несогласны, впрочемъ, съ основною мыслью почтеннаго автора. Онъ видитъ въ духовныхъ грамотахъ вѣское доказательство своей любимой идеи— господства частнаго права въ государственныхъ отношеніяхъ древней Россіи. Несмотря однако на то, что, по формѣ, духовныя грамоты даютъ право г. Чичерину говорить о господствѣ частнаго права, въ сущности онѣ были могущественнымъ орудіемъ для проведенія новой государственной идеи.

Притомъ, завѣщательная система вообще не доказываетъ, что престолонаслѣдіе организовано по началамъ частнаго права. Она можетъ быть учреждена въ виду высшихъ государственныхъ соображеній, какъ это доказала попытка Петра Великаго. Болѣе подробный разборъ мнѣній г. Чичерина см. въ моей *Исторіи мѣстнаго управленія*, стр. 16 и слѣд. [*Собраніе сочиненій*, т. II, стр. 129 и слѣд. *Ред.*].

удѣловъ и водворенія единонаслѣдія. Начиная съ Ивана Калиты (1328—1340), князья, распредѣляя волости между своими дѣтьми, систематически усиливаютъ власть старшаго брата. Ему дается большій удѣлъ, младшимъ приказывается его слушать [1]). Ко времени Ивана III, эти стремленія окрѣпли настолько, что въ сознаніи князя явилось уже понятіе о правѣ представленія. Когда старшій сынъ Ивана III, и законный наслѣдникъ великокняжескаго стола, Иванъ умеръ, великій князь объявилъ, что наслѣдникомъ престола долженъ быть внукъ его и сынъ скончавшагося, Дмитрій, который и былъ вѣнчанъ на царство. Правда, впослѣдствіи самъ великій князь отставилъ назначеннаго имъ наслѣдника и передалъ власть другому сыну своему, Василію Ивановичу. Но въ этомъ случаѣ важно было уже то, что Иванъ III старался оправдать свой поступокъ, выставить Дмитрія Ивановича преступникомъ, отставленнымъ отъ престолонаслѣдія за непочтеніе къ дѣду [2]).

§ 146. Послѣ Ивана III духовныя грамоты сдѣлались безполезны: онѣ сыграли свою роль. Хотя, по старому обычаю, послѣдующіе государи писали свои завѣщанія, но они уже не измѣняли разъ принятой системы. Единонаслѣдіе по началу первородства утвердилось вмѣстѣ съ единодержавіемъ; хотя Иванъ Грозный еще назначилъ „удѣлъ“ сыну своему Дмитрію, но этотъ удѣлъ былъ слишкомъ ничтоженъ въ государственномъ отношеніи. Онъ былъ, если можно такъ выразиться, прожиточною волостью, данною на содержаніе царской вдовѣ и царевичу.

По смерти Ѳедора Ивановича (1598 г.) угасъ царственный родъ Рюриковичей. Поэтому, земля должна бы выбрать новую династію. Земскій соборъ 1598 г. остановился на Борисѣ Годуновѣ. Ему наслѣдовалъ сынъ его Ѳедоръ, низвергнутый самозванцемъ, выдававшимъ себя за законнаго наслѣдника Ѳедора Ивановича. По низложеніи самозванца, въ смутное время, земскіе соборы избираютъ Василія Шуйскаго, затѣмъ королевича Владислава. Наконецъ, въ 1613, по освобожденіи Россіи отъ поляковъ и домашнихъ „воровъ“, избрана на царство династія Романовыхъ. Съ 1613 по 1682 г., престолъ безпрепятственно переходитъ отъ отца къ сыну по праву первородства (цари: Михаилъ Ѳедоровичъ, Алексѣй Михайловичъ, Ѳедоръ

---

[1]) Это очень ясно говоритъ и г. Чичеринъ. „Личная воля завѣщателя явилась у насъ и проводникомъ государственныхъ стремленій. Познавши на опытѣ невозможность прочнаго могущества при раздѣленіи владѣній, московскіе князья стали усиливать одного наслѣдника на счетъ другихъ, что они могли безпрепятственно дѣлать вслѣдствіе права завѣщанія, предоставленнаго отцу семейства. Но эти новыя стремленія... проявлялись подъ старыми формами“, и т. д. (*Опыты*, стр. 274).

[2]) Послѣ происшествія съ Дмитріемъ Ивановичемъ, Иванъ III-й объяснялъ свой поступокъ иностраннымъ государствамъ такимъ образомъ. Послы, отправленные въ Крымъ, должны были сказать: „внука своего государь нашъ было пожаловалъ, а онъ сталъ государю нашему грубить; но вѣдь жалуетъ всякій того, кто служитъ и норовитъ, а который грубитъ, того за что жаловать?“. То же, приблизительно должны были сказать русскіе послы и въ Литвѣ. Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. V, стр. 80 и слѣд.; Чичеринъ, тамъ же.

Алексѣевичъ). Но въ 1682 г. въ порядкѣ престолонаслѣдія возникло нѣкоторое затрудненіе. По смерти Ѳедора Алексѣевича (27-го апрѣля 1682 г.) въ царствующемъ домѣ остались: Иванъ Алексѣевичъ, сынъ Алексѣя Михайловича отъ первой жены (Милославской), и Петръ Алексѣевичъ, отъ Натальи Кирилловны Нарышкиной. Иванъ Алексѣевичъ былъ, какъ говорили тогда, слабъ тѣломъ и духомъ, а потому неспособенъ къ великому дѣлу управленія. Напротивъ, въ Петрѣ уже видны были качества будущаго преобразователя Россіи. Поэтому духовенство, боярская дума и другіе высшіе чины рѣшились отступить отъ законнаго порядка престолонаслѣдія и выбрать одного изъ двухъ сыновей царя Алексѣя. Выборъ палъ на десятилѣтняго Петра [1]). Но въ выборной грамотѣ не были указаны мотивы, побудившіе къ такому чрезвычайному поступку. Впослѣдствіи уже (въ приговорѣ 26 мая 1682 г.) дѣлу данъ былъ такой видъ, что Иванъ Алексѣевичъ самъ отказался отъ престола, на томъ основаніи, что у Петра Алексѣевича „здравствуетъ мать его, благовѣрная государыня царица и великая княгиня Наталья Кирилловна“. Но, вслѣдствіе разныхъ причинъ, главнымъ образомъ благодаря происканъ Милославскихъ и сестры государей, Софьи Алексѣевны, мѣра государственныхъ чиновъ возбудила народное волненіе и смуту. Тогда государственные чины придумали особенную комбинацію. Они провозгласили Ивана и Петра совмѣстно царствующими государями, а правительство государствомъ ввѣрили царевнѣ Софьѣ [2]). Только въ 1689 г. Петръ Великій устранилъ царевну, а съ 1696 г., послѣ кончины Ивана Алексѣевича, сдѣлался единодержавнымъ [3]).

§ 147. Петръ Великій обратился къ системѣ наслѣдованія по завѣщанію. Ближайшимъ поводомъ къ этой мѣрѣ было поведеніе старшаго сына Петра, Алексѣя Петровича, какъ это видно изъ манифеста о новомъ порядкѣ престолонаслѣдія (5-го февраля 1722 г.). Этотъ манифестъ начинается словами: „объявляемъ, понеже всѣмъ вѣдомо есть, какою Авессаломскою злостью надменъ былъ сынъ нашъ Алексѣй“ и т. д. [4]). Но, кромѣ этого факта, Петръ Великій руководился и болѣе общими соображеніями государственной пользы. Въ поведеніи своего сына онъ видѣлъ ясное для себя доказательство неудобства наслѣдованія по закону вообще. Онъ разсуждалъ такимъ образомъ: царевичъ велъ бы себя иначе, если бы не надѣялся на свою неприкосновенность въ качествѣ законнаго наслѣдника престола [5]). Отъ этого соображенія онъ прямо перешелъ къ разбору состоятельности наслѣдованія по закону, и отвергъ его, какъ неудобное съ точки зрѣнія государственной пользы. Не излагая этихъ

---

[1]) П. С. З. № 914.

[2]) Тамъ же, № 920.

[3]) Тамъ же, №№ 1.347 и 1.536.

[4]) Тамъ же, № 3.893.

[5]) Тамъ же: „А сіе не для чего инаго у него взросло, токмо отъ обычая стараго, что большому сыну наслѣдство давали, къ тому-жъ одинъ онъ тогда мужеска пола Нашей фамиліи былъ, и для того, ни на какое отеческое наказаніе смотрѣть не хотѣлъ“.

соображеній въ манифестѣ 1722 года, онъ поручилъ изложить свои воззрѣнія въ особой книгѣ, извѣстной подъ заглавіемъ „Правда воли монаршей". Эта книга принадлежитъ искусному перу Ѳеофана Прокоповича [1]). Право монарха распоряжаться престоломъ посредствомъ завѣщанія эта замѣчательная книга выводитъ изъ обязанностей, лежащихъ на монархѣ по отношенію къ государству. „А еще когда разсудимъ", говоритъ Правда, „кое долженство на царяхъ лежитъ, отъ самаго Бога возложенное на нихъ, то не токмо и отъ того познаемъ, что не грѣхъ имъ, по воли своей избирать себѣ наслѣдника, но и грѣхъ есть не избирать. Царей должность есть содержать подданныхъ своихъ въ безпечаліи, и промышлять имъ всякое лучшее наставленіе, какъ къ благочестію, такъ и къ честному жительству... А естьли о добрѣ общемъ народа себѣ подданнаго толико пещися долженъ есть самодержецъ, то како не долженъ есть прилежно смотрѣти, дабы по немъ наслѣдникъ былъ добрый, бодрый, искусный и таковый, который бы доброе отечества состояніе не токмо сохранилъ въ цѣлости, но и паче бы утвердилъ и укрѣпилъ, и если бы что недовершенное засталъ, тщался бы привести въ совершенство".

Петръ Великій далъ широкій просторъ волѣ завѣщателя. „Чего для за благо разсудили Мы сей уставъ учинить, дабы сіе было всегда въ волѣ правительствующаго Государя, кому оной хочетъ, тому и опредѣлитъ наслѣдство, и опредѣленному, видя какое непотребство, паки отмѣнитъ, дабы дѣти и потомки не впали въ такую злость, какъ выше писано, имѣя сію узду на себѣ".

Но историческій опытъ показалъ всю несостоятельность этихъ великодушныхъ, во всякомъ случаѣ, намѣреній Петра.

§ 148. Самъ Петръ Великій скончался безъ завѣщанія. По старому обычаю, наслѣдство принадлежало сыну Алексѣя Петровича, Петру Алексѣевичу. Но „синодъ, сенатъ и генералитетъ" выбрали на престолъ супругу Петра Великаго, Екатерину I, основываясь на томъ, что въ 1724 г. онъ удостоилъ ее коронованіемъ и помазаніемъ за ея заслуги государству [2]). Императрица Екатерина I, завѣщаніемъ своимъ (вскрытымъ 7 мая 1727 г.), передала престолъ Петру Алексѣевичу II, съ тѣмъ, чтобы, въ случаѣ его бездѣтной кончины, наслѣдовала дочь ея Анна Голштинская съ потомствомъ, а за неимѣніемъ такого потомства, вторая дочь, Елисавета Петровна [3]). Но завѣщанію императрицы не суждено было исполниться, и престолъ на время долженъ былъ выйти изъ рода Петра Великаго. Послѣ бездѣтной кончины Петра II (въ январѣ 1730 г.), всемогущій верховный тайный совѣтъ выбралъ на царство герцогиню курляндскую Анну Ивановну, дочь Ивана Алексѣевича, и воспользовался этимъ случаемъ, чтобы ограничить въ свою пользу права самодержавія. Въ манифестѣ даже ничего не упоминается о завѣщаніи Екатерины I [4]). Императрица Анна поспѣшила подтвердить силу мани-

---

[1]) Эта книга вошла и въ составъ П. С. З. № 4.870.

[2]) П. С. З. №№ 4.643, 4.644.

[3]) Тамъ же, № 5.070.

[4]) Тамъ же, № 5.499.

феста 1722 г., чтобы безпрепятственно назначить себѣ наслѣдника [1]). Дѣйствительно, по волѣ императрицы, престолъ, послѣ ея смерти, перешелъ къ ея двоюродному внуку (отъ брака родной ея племянницы, Анны Леопольдовны съ герцогомъ Брауншвейгъ-Люнебургскимъ), Ивану Антоновичу. Императору было всего нѣсколько мѣсяцевъ, и регенство досталось сначала Бирону, а послѣ ссылки его— матери Ивана Антоновича (1740—1741 г., 25 ноября). Но вторая дочь Петра Великаго, Елисавета Петровна, при помощи своихъ приверженцевъ, заняла престолъ, арестовавъ юнаго императора и его родителей. Мотивомъ этого новая императрица выставила безпорядки и безпокойства, бывшіе во время двухъ регенствъ. „Того ради", говоритъ дальше манифестъ, „всѣ Наши какъ духовнаго, такъ и свѣтскаго чиновъ вѣрные подданные, а особливо лейбъ-гвардіи Наши полки всеподданнѣйше и единогласно Насъ просили, дабы Мы, для пресѣченія всѣхъ тѣхъ происшедшихъ и впредь опасаемыхъ безпокойствъ и непорядковъ, яко по крови ближняя, отеческій Нашъ престолъ всемилостивѣйше воспріять соизволили, и по тому Нашему законному праву, по близости крови къ самодержавнымъ Нашимъ вседражайшимъ родителямъ... тотъ Нашъ отеческій всероссійскій престолъ всемилостивѣйше воспріять соизволили" [2]). Такимъ образомъ императрица снова провозгласила право законнаго престолонаслѣдія, право кровной близости къ царствовавшимъ монархамъ. Въ другомъ манифестѣ права императрицы подтверждаются ссылкою на завѣщаніе Екатерины I [3]). Самый періодъ времени государствованія Ивана Антоновича вычеркнутъ изъ оффиціальныхъ актовъ. Время отъ 17 октября до 9 ноября 1740 г. велѣно называть правленіемъ герцога курляндскаго (Бирона), а время отъ 9 ноября 1740 до 25 ноября 1741 правленіемъ принцессы Анны Брауншвейгъ-Люнебургской [4]).

Во имя этихъ началъ, Елисавета Петровна, въ 1742 г., издала манифестъ, объявлявшій наслѣдникомъ престола Петра, герцога Голштинскаго, сына Анны Петровны Голштинской, „яко по крови Намъ ближайшаго" [5]). Повидимому, начало наслѣдованія по закону готово было вступить въ силу. 25 декабря 1761 г. императоръ Петръ III, вступая на престолъ, объявляетъ въ своемъ манифестѣ, что императрица Елисавета скончалась, „оставя Намъ въ самодержавство прародительскій всероссійскій императорскій престолъ, яко сущему наслѣднику по правамъ, преимуществамъ и узаконеніямъ принадлежащій". Но въ формѣ клятвеннаго обѣщанія, по которой должны были присягать новому императору подданные, признано во всей силѣ завѣщательное начало. Именно, подданные присягали императору Петру Ѳедоровичу „и по немъ, по самодержавной его величества императорской власти, и по высочайшей его волѣ избирае-

---

[1]) Тамъ же, № 5.909.
[2]) Тамъ же, № 8.473.
[3]) Тамъ же, № 8.476.
[4]) Тамъ же, № 8.478.
[5]) Тамъ же, № 8.658.

мымъ и опредѣляемымъ наслѣдникамъ“ [1]). Новый государственный переворотъ отдалъ русскій престолъ супругѣ Петра III, Екатеринѣ II, которая и вступила на него 28-го іюня 1762 года. По формѣ новой присяги подданные клялись въ вѣрности и ея сыну, великому князю Павлу Петровичу, законному всероссійскаго престола наслѣднику [2]).

Великій князь Павелъ Петровичъ, вмѣстѣ съ супругою своею великою княгинею Маріею Ѳеодоровною, задолго до своего вступленія на престолъ, именно 4 января 1788 г., составилъ духовное завѣщаніе, которымъ опредѣлилъ порядокъ преемства престола въ своемъ нисходящемъ поколѣніи. Въ этомъ актѣ изложены и мотивы, побудившіе великаго князя составить его. Они суть слѣдующіе: „дабы государство не было безъ наслѣдника. Дабы наслѣдникъ былъ назначенъ всегда закономъ самимъ. Дабы не было ни малѣйшаго сомнѣнія, кому наслѣдовать. Дабы сохранить право родовъ въ наслѣдствіи, не нарушая права естественнаго, и избѣжать затрудненій при переходѣ изъ рода въ родъ“. Далѣе въ актѣ сказано, что будущіе наслѣдники должны обязаться свято соблюдать сей законъ о наслѣдствѣ при вступленіи на престолъ и помазаніи [3]). Другими словами, актъ о престолонаслѣдіи долженъ былъ получить силу основного государственнаго закона—и онъ получилъ ее 5-го апрѣля 1797 г., въ день коронаціи императора Павла I.

Съ дополненіями, совершенными императорами Александромъ I и Николаемъ I, актъ императора Павла I есть дѣйствующій нынѣ законъ о престолонаслѣдіи, къ разсмотрѣнію началъ котораго мы и обратимся.

§ 149. Русская система престолонаслѣдія основана на слѣдующихъ началахъ:

1) Порядокъ наслѣдованія установляется закономъ, обязательнымъ для всѣхъ лицъ царствующаго дома. „Императоръ или императрица, престолъ наслѣдующіе, при вступленіи на оный и миропомазаніи, обязуются свято наблюдать... законы о наслѣдіи престола“ [4]).

2) По силѣ закона, право на наслѣдованіе престола принадлежитъ опредѣленной династіи, т.-е. членамъ нынѣ царствующаго императорскаго дома. Членами царствующаго дома, съ правами на престолонаслѣдіе, признаются лица, происшедшіе отъ императорской крови въ законномъ бракѣ.

Условія законности брака, въ этомъ государственномъ смыслѣ, сложнѣе условій законности брака частныхъ лицъ. Для полной законности брака члена императорскаго дома требуется: а) дозволеніе императора; дѣти, происшедшія отъ брака, не дозволеннаго импе-

---

[1]) Тамъ же, №№ 11.390, 11.391.
[2]) Тамъ же, № 11.582.
[3]) Тамъ же, № 17.910.
[4]) Осн. зак., ст. 17.

раторомъ, хотя и законнаго въ обыкновенномъ смыслѣ, не пользуются никакими преимуществами, въ томъ числѣ, и правомъ на престолонаслѣдіе; б) совершеніе брака съ лицомъ равнороднымъ, т.-е. принадлежащимъ къ одному изъ царствующихъ или владѣтельныхъ домовъ. Дѣти, происшедшія отъ брака съ лицомъ неравнороднымъ, не имѣютъ права на наслѣдіе престола [1]).

3) Законъ о престолонаслѣдіи имѣетъ въ виду обезпечить единство государства и единство государственныхъ интересовъ въ управленіи. Поэтому: а) престолы Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго признаются нераздѣльными съ престоломъ русскимъ; б) поколѣніе женское, царствующее на другомъ престолѣ, когда до него дойдетъ наслѣдство престола русскаго, должно отречься отъ вѣры и престола. Впрочемъ, отреченіе отъ другого престола требуется не безусловно, но только въ томъ случаѣ, если обладаніе иностраннымъ престоломъ связано съ исповѣданіемъ иной вѣры, кромѣ православной [2]).

4) Право на наслѣдованіе престола обусловливается исповѣданіемъ православной вѣры [3]).

5) Къ наслѣдованію допускаются оба пола, но съ предпочтеніемъ мужескаго пола, вслѣдствіе чего поколѣніе женское допускается къ наслѣдованію престола только за пресѣченіемъ послѣдняго мужескаго поколѣнія [4]).

6) Мужескія поколѣнія наслѣдуютъ по праву первородства, въ нисходящей линіи послѣдне-царствовавшаго императора; поэтому право наслѣдованія принадлежитъ прежде всѣхъ старшему сыну царствующаго императора, а по немъ всему его мужескому поколѣнію. По пресѣченіи этого поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ второго сына императора и т. д. [5]).

7) Когда, за пресѣченіемъ мужескаго поколѣнія сыновей императора, наслѣдство должно перейти въ поколѣнія женскія, то это право принадлежитъ прежде всего женскому поколѣнію послѣдне-царствовавшаго императора, какъ ближайшему къ престолу. За пресѣченіемъ этого поколѣнія наслѣдство идетъ въ восходящей линіи, т.-е. переходитъ въ женское поколѣніе старшаго сына императора-родоначальника, затѣмъ второго, третьяго и т. д. Далѣе наслѣдство переходитъ въ мужеское поколѣніе старшей дочери императора-родоначальника, а за пресѣченіемъ его въ женское; за

---

[1]) Осн. зак., ст. 3, 14, 82, 90, 147.
[2]) Тамъ же, ст. 4, 13.
[3]) Тамъ же, ст. 13, 41.
[4]) Тамъ же, ст. 5.
[5]) Тамъ же, ст. 5—7.

пресѣченіемъ мужескаго и женскаго поколѣнія старшей дочери императора-родоначальника наслѣдованіе переходитъ на тѣхъ же основаніяхъ въ родъ второй его дочери и т. д. [1]).

8) При переходѣ наслѣдства въ женскія поколѣнія, ближайшее право на престолъ имѣетъ то лицо женскаго пола, чрезъ которое право наслѣдованія перешло въ означенное поколѣніе. Такъ, дочь послѣдне-царствовавшаго императора занимаетъ престолъ раньше своего сына. „Младшая сестра, хотя бы и сыновей имѣла, не отъемлетъ права у старшей, хотя бы и незамужней“ [2]).

9) Каждое лицо, имѣющее непосредственное право на наслѣдованіе престола, можетъ отъ него отречься, но при соблюденіи двухъ условій: а) отреченіе можетъ имѣть мѣсто, когда за симъ не предстоитъ никакихъ затрудненій въ наслѣдованіи престола; б) когда отреченіе послѣдовало, было обнародовано и обращено въ законъ, оно признается невозвратнымъ [3]).

§ 150. При соблюденіи означенныхъ выше условій, наслѣдникъ, по кончинѣ императора, вступаетъ на престолъ силою закона; начало новаго царствованія считается со дня кончины прежняго императора. Новый императоръ объявляетъ о восшествіи своемъ на престолъ всенародно особымъ манифестомъ. Въ манифестѣ возвѣщается и законный наслѣдникъ престола, если таковой уже существуетъ.

По изданіи манифеста, возвѣщающаго о воцареніи императора, всѣ подданные русскаго государства приводятся къ присягѣ. Распоряженіе о приведеніи къ присягѣ дѣлается правительствующимъ сенатомъ, который разсылаетъ присяжные листы ко всѣмъ подчиненнымъ, военнымъ и гражданскимъ властямъ. Къ присягѣ приводятся всѣ подданные мужескаго пола, достигшіе 12-лѣтняго возраста; каждый присягаетъ по своей вѣрѣ. Присяга приносится воцарившемуся императору и его законному наслѣднику, хотя бы онъ не былъ поименованъ въ манифестѣ [4]).

§ 151. Надъ воцарившимся императоромъ совершается церковный обрядъ коронованія и мvропомазанія по чину православной церкви. Время коронаціи назначается самимъ государемъ и возвѣщается особымъ манифестомъ. Законъ опредѣляетъ только: а) мѣсто, гдѣ долженъ происходить обрядъ; онъ совершается въ Московскомъ Успенскомъ соборѣ; б) въ силу закона, обрядъ происходитъ въ при-

---

[1]) Тамъ же, ст. 8—11.
[2]) Тамъ же, ст. 8. 12,
[3]) Тамъ же, ст. 15 и 16.
[4]) Тамъ же, ст. 31—34.

сутствіи высшихъ государственныхъ правительствъ и сословій, призываемыхъ къ этому верховною властью; в) по смыслу закона, императоръ произноситъ вслухъ символъ вѣры и особую молитву, призывающую на него благодать Божію; г) законъ постановляетъ, что коронованіе императоровъ русскихъ, какъ царей польскихъ, заключается въ одномъ и томъ же обрядѣ [1]).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Несовершеннолѣтіе императора; опека и правительство.

§ 152. Законный наслѣдникъ вступаетъ на престолъ въ силу собственнаго права; съ момента кончины своего предшественника, онъ признается царствующимъ государемъ. Но его право непосредственнаго управленія государствомъ ограничивается въ случаѣ его несовершеннолѣтія.

Публичное право всѣхъ европейскихъ государствъ предусматриваетъ этотъ случай. Исключеніе составляетъ одна Англія. Въ силу англійскихъ законовъ король, по общему правилу, не бываетъ несовершеннолѣтнимъ, т.-е. несовершеннолѣтіе не составляетъ условія, ограничивающаго его права пользованія королевской прерогативой, если только спеціальный парламентскій актъ въ данномъ случаѣ не призналъ необходимости регентства.

§ 153. Въ виду признанной опытомъ невыгоды слишкомъ долгаго періода регентствъ, основные законы всѣхъ государствъ опредѣляютъ срокъ совершеннолѣтія государей раньше сравнительно съ обыкновеннымъ гражданскимъ совершеннолѣтіемъ (21 годъ). Европейскія конституціи признаютъ монарха совершеннолѣтнимъ въ 18 лѣтъ. Русскіе основные законы полагаютъ совершеннолѣтіе государямъ обоего пола и наслѣднику престола въ 16 лѣтъ.

§ 154. Вступленіе на престолъ несовершеннолѣтняго императора влечетъ за собою учрежденіе опеки и правительства. Опека назначается для попеченія надъ особой малолѣтняго государя, т.-е. для заботъ объ его воспитаніи; правительство (регентство) для завѣдыванія государственными дѣлами.

Учрежденіе опеки и правительства совершается или завѣщаніемъ царствовавшаго императора или силою закона. Законъ назначаетъ

---

[1]) Обрядъ вѣнчанія и муропомазанія развился исторически. Для сравненія древнихъ обрядовъ съ новыми, см. Собраніе государственныхъ грамотъ и договоровъ, т. II, №№ 25, 38, 51; т. III, № 16; т. IV, № 97.

опекуна и правителя въ томъ только случаѣ, если императоръ не оставилъ завѣщанія.

§ 155. Волѣ завѣщателя предоставляется организовать опеку и правительство по своему усмотрѣнію. Именно а) монархъ можетъ отдѣлить опеку отъ правительства, назначивъ для этого двухъ особыхъ лицъ, тогда какъ по законному порядку опека и правительство соединяются въ одномъ лицѣ; б) по закону, при правителѣ полагается совѣтъ изъ особъ первыхъ двухъ классовъ, но монархъ можетъ сдѣлать другое распоряженіе, „ибо оному", какъ говоритъ законъ, „должны быть извѣстны обстоятельства и люди" [1]).

§ 156. Законный порядокъ учрежденія опеки и правительства состоитъ въ слѣдующемъ:

1) Право на правительство и опеку прежде всего принадлежитъ отцу или матери императора. Исключаются вотчимъ и мачиха. За неимѣніемъ отца или матери, опека и правительство принадлежатъ ближайшему къ наслѣдованію престола родственнику императора, если онъ самъ достигъ совершеннолѣтія. При этомъ законъ допускаетъ къ опекѣ и правительству особъ обоего пола одинаково.

2) Всѣ означенныя лица теряютъ право на опеку и правительство, если бы: а) ихъ постигло безуміе, хотя бы временное, и б) если бы вдовые, во время правительства и опеки, вступили во второй бракъ.

Правитель дѣйствуетъ единолично только по дѣламъ, касающимся опеки надъ малолѣтнимъ императоромъ; но въ управленіи государственномъ, онъ дѣйствуетъ совмѣстно съ особо учрежденнымъ совѣтомъ.

4) Совѣтъ составляется изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя. Въ составъ совѣта могутъ входить по выбору правителя и совершеннолѣтнія особы императорскаго дома, но съ тѣмъ, чтобы не находились въ числѣ шести особъ, составляющихъ совѣтъ по закону.

5) Компетенція совѣта простирается на всѣ дѣла, требующія высочайшаго разрѣшенія, т.-е. всѣ подобныя дѣла, безъ изъятія, поступаютъ на его разсмотрѣніе. Но совѣтъ имѣетъ только голосъ совѣщательный; рѣшительный принадлежитъ правителю.

---

[1]) Осн. зак., ст. 30.

ОТДѢЛЪ III.

Учрежденіе императорской фамиліи.

§ 157. Преимущества монарха распространяются и на лица, связанныя съ нимъ семейными и родственными узами. Эти лица составляютъ въ государствѣ особенный, привилегированный классъ, преимущества котораго обусловливаются или: а) тѣмъ, что его члены, при извѣстныхъ условіяхъ, могутъ быть призваны къ наслѣдованію престола, или б) тѣмъ, что они связаны бракомъ съ лицами, имѣющими право на престолъ. Вся совокупность этихъ лицъ, съ точки зрѣнія ихъ правъ и обязанностей, представляетъ одно цѣлое, одинъ царствующій домъ (императорскую фамилію).

§ 158. Учрежденіе императорской фамиліи издано въ 1797 г., апрѣля 5-го, императоромъ Павломъ I-мъ. Съ небольшими видоизмѣненіями оно вошло въ составъ основныхъ законовъ имперіи.

На основаніи этого учрежденія, членами императорскаго дома признаются „всѣ лица, происшедшія отъ императорской крови, въ законномъ бракѣ, царствующимъ императоромъ дозволенномъ“. Но это опредѣленіе не обнимаетъ всего круга лицъ, пользующихся различными прерогативами, въ качествѣ членовъ императорскаго дома. 82 ст. имѣетъ въ виду нисходящее потомство императора. Но къ императорскому дому должны быть причислены лица, состоявшія и состоящія въ брачномъ союзѣ съ царствующимъ лицомъ. Сюда относятся: 1) супруга царствующаго императора; 2) супругъ царствующей императрицы и 3) вдовствующая императрица. Затѣмъ членами императорскаго дома признаются лица, пріобрѣвшія эти права 1) рожденіемъ и 2) бракомъ.

Разсмотрѣнію нашему подлежатъ: I, условія вступленія въ число членовъ императорскаго дома; II, различныя права, имъ присвоенныя и III, отношеніе ихъ къ царствующему императору.

§ 159. Общимъ условіемъ пріобрѣтенія правъ члена императорской фамиліи законы наши признаютъ законный бракъ съ членомъ царствующаго дома и происхожденіе отъ такого брака. Поэтому намъ прежде всего предстоитъ опредѣлить, при какихъ условіяхъ бракъ члена императорскаго дома считается законнымъ. Для разрѣшенія этого вопроса необходимо имѣть въ виду, что понятіе законнаго брака, въ примѣненіи его къ императорскому дому, гораздо спеціальнѣе понятія обыкновеннаго законнаго брака, установленнаго для всѣхъ подданныхъ. Законнымъ бракомъ члена

царствующаго дома должно считать бракъ, влекущій за собою пріобрѣтеніе прерогативъ, изъ которыхъ первая есть возможность быть призваннымъ къ наслѣдованію престола. Бракъ можетъ быть законнымъ съ точки зрѣнія обыкновенныхъ гражданскихъ законовъ, но не сообщаетъ никакихъ преимуществъ, присвоенныхъ членамъ царствующаго дома.

Законнымъ бракомъ въ послѣднемъ, спеціальномъ смыслѣ, наши основные законы признаютъ бракъ, заключенный 1) съ дозволенія царствующаго императора [1]); 2) съ лицомъ равнороднымъ, т.-е. принадлежащимъ къ одному изъ владѣтельныхъ домовъ, и 3) съ лицомъ православнаго вѣроисповѣданія (если членъ императорскаго дома мужескаго пола и можетъ имѣть право на наслѣдованіе престола). Значеніе этихъ трехъ условій не одинаково.

1) Дозволеніе царствующаго императора необходимо безусловно; бракъ, заключенный безъ такого дозволенія, не признается законнымъ вообще, т.-е. и въ отношеніи къ императорскому дому, и въ общемъ гражданскомъ смыслѣ. Таковъ смыслъ 140 ст. осн. зак. Правда, онъ смягчается ст. 90, въ которой изображено, что „дѣти, рожденныя отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго императора, не пользуются никакими преимуществами, членамъ императорскаго дома принадлежащими“. Отсюда можно заключить, что 140 ст. признаетъ означенный бракъ незаконнымъ съ точки зрѣнія пріобрѣтенія правъ члена императорской фамиліи, но что въ гражданскомъ смыслѣ бракъ можетъ быть признанъ законнымъ. Впрочемъ, основные законы оставляютъ этотъ вопросъ неразрѣшеннымъ.

2) Требованіе равнородности лицъ, вступающихъ въ бракъ, не касается общихъ условій законности брака: оно касается только сообщенія правъ члена императорскаго дома. Членъ царствующаго дома можетъ, съ разрѣшенія императора, вступить въ бракъ и съ лицомъ неравнороднымъ, не сообщая ему однако никакихъ преимуществъ. Такъ Е. И. В. герцогъ Евгеній Максиміліановичъ Лейхтенбергскій вступилъ въ бракъ съ дѣвицею Опочининою, которая послѣ того, по высочайшему соизволенію, именовалась графинею Богарне.

3) Наконецъ, принятіе православной вѣры требуется только отъ лица, вступающаго въ бракъ съ мужескимъ лицомъ императорскаго дома. Слѣдовательно, великія княжны могутъ вступать и вступаютъ въ бракъ съ иновѣрными принцами. Бракъ Великаго Князя Владиміра Александровича съ принцессою Мекленбургъ-Шверинскою, нынѣ Великою Княгинею Маріею Павловною, не принявшею православія, долженъ дать поводъ къ тому толкованію, что принятіе православной вѣры требуется отъ иновѣрныхъ особъ женскаго пола только въ случаѣ вступленія ихъ въ бракъ съ лицомъ, имѣющимъ непосредственное право на престолонаслѣдіе. Впрочемъ, означенный бракъ есть первый случай этого рода по изданіи учрежденія императорской фамиліи. До того времени исторія представляетъ одинъ прецедентъ:

---

[1]) Осн. зак., ст. 82, 90, 140.

именно бракъ царевича Алексѣя Петровича съ иновѣрною принцессою, не принявшею православія.

§ 160. Права членовъ императорскаго дома распространяются посредствомъ брака и рожденія не на всѣхъ лицъ одинаково. Основные законы, установляя первенство мужескаго пола предъ женскимъ въ порядкѣ престолонаслѣдія, приводятъ преимущества агнатовъ предъ когнатами и въ учрежденіи императорской фамиліи.

Различіе это можно формулировать слѣдующимъ образомъ: права и преимущества членовъ императорской фамиліи переходятъ въ нисходящей линіи только въ мужескомъ поколѣніи.

Лица женскаго пола пользуются этими преимуществами лично, и то подъ условіемъ происхожденія отъ мужескаго поколѣнія царствующаго дома.

Такимъ образомъ, императорскій домъ представляетъ а) совокупность агнатовъ, пользующихся опредѣленными преимуществами потомственно, въ мужескомъ поколѣніи, и б) когнатовъ, пользующихся этими преимуществами лично. Взаимныя отношенія тѣхъ и другихъ представляютъ нѣкоторыя подробности, требующія разсмотрѣнія.

§ 161. Взаимныя отношенія агнатовъ и лицъ женскаго пола, происшедшихъ отъ мужескаго поколѣнія, опредѣляются слѣдующимъ началомъ:

Права каждаго изъ нихъ обусловливаются степенью родства съ тѣмъ императоромъ, отъ котораго они прямою линіею происходятъ. Эта степень родства и сопряженныя съ нею права не утрачиваютъ своего значенія и послѣ восшествія на престолъ другого императора. Такъ, юридическое положеніе сыновей императора Николая I не измѣнилось съ восшествіемъ на престолъ императора Александра II; они сохранили право сыновей государя по титулу, содержанію и т. д. Другими словами, близость къ царствующему императору не даетъ никакихъ преимуществъ предъ лицами, состоящими въ одинаковыхъ степеняхъ родства къ послѣдне-царствовавшему. Изъ всѣхъ агнатовъ наибольшими преимуществами пользуется наслѣдникъ престола [1]).

§ 162. Лица женскаго пола лично пользуются опредѣленными имъ преимуществами и сохраняютъ ихъ и по выходѣ замужъ, если супругъ ихъ не имѣетъ титула высшаго (царствующаго короля, королевскаго наслѣдника).

Чужестранные принцы, вступившіе въ бракъ съ особами императорскаго дома, не пріобрѣтаютъ никакихъ новыхъ правъ и пользуются преимуществами, принадлежащими ихъ званію.

Потомство лицъ женскаго пола пользуется правами, принадлежащими ихъ отцу, а потому на него не простираются преимущества членовъ императорскаго дома [2]).

Изъ этого общаго правила были дѣлаемы въ разное время исключенія, заносившіяся въ этомъ качествѣ и въ основные законы. Такъ,

[1]) Осн. зак., ст. 83—88.

[2]) Тамъ же, ст. 89, 103, 106—108, 118 примѣч., 120, п. 2.

во-первыхъ, сыну Великой Княгини Екатерины Павловны и принца Георгія Ольденбургскаго, принцу Петру и супругѣ его пожалованъ титулъ императорскихъ высочествъ лично; во-вторыхъ, потомству Великой Княгини Маріи Николаевны и герцога Максимиліана Лейхтенбергскаго въ мужескомъ поколѣніи пожалованъ тотъ же титулъ до праправнуковъ императора Николая I включительно. Въ-третьихъ, Великой Княгинѣ Екатеринѣ Павловнѣ, при вступленіи ея въ бракъ, пожалованъ былъ лично особый удѣлъ; наконецъ, Великой Княгинѣ Маріи Николаевнѣ въ 1839 г., при вступленіи ея въ бракъ, предоставленъ ежегодный потомственный доходъ изъ удѣльныхъ суммъ [1]).

§ 163. Преимущества, принадлежащія членамъ императорскаго дома, состоятъ: а) въ особомъ титулѣ; б) въ правѣ на извѣстныя ордена; в) въ правѣ на опредѣленныя почести и отличія, и в) въ правѣ на содержаніе.

1) Титулы, предоставляемые закономъ членамъ императорской фамиліи, суть общіе и особенные. Общіе титулы суть: великій князь (княжна) и императорское высочество; князь (княжна) императорской крови и высочество. Особые титулы предоставляются императрицѣ и наслѣднику престола.

2) Ордена, на которые члены императорской фамиліи имѣютъ право по своему рожденію, суть: а) для лицъ мужескаго пола: св. ап. Андрея Первозваннаго, св. Александра Невскаго, Бѣлаго Орла и св. Анны I-й степени; б) для лицъ женскаго пола—св. великомученицы Екатерины.

3) Особыя отличія и почести, присвоенныя членамъ царствующаго дома, суть: а) право государственнаго герба; б) право на особый флагъ; в) право на воинскія почести, и г) право на особый придворный штатъ, мундиры и ливреи для служителей [2]).

4) Членамъ императорской фамиліи производится содержаніе въ размѣрѣ, опредѣленномъ закономъ. Источники этого содержанія двоякіе. Главнымъ фондомъ считаются особыя недвижимыя имѣнія и денежный капиталъ, извѣстные подъ именемъ удѣльныхъ. Удѣльныя имущества образованы императоромъ Павломъ I, въ 1797 г., причемъ учреждено было особое установленіе для завѣдыванія ими (сначала министерство, а послѣ департаментъ удѣловъ, состоящій нынѣ въ вѣдомствѣ министерства императорскаго двора). Затѣмъ, изъ государственнаго казначейства выдается извѣстная сумма въ качествѣ пособія удѣльнымъ имуществамъ [3]).

§ 164. Всѣ члены царствующаго дома пользуются означенными преимуществами въ различной степени. Изъ общаго состава импе-

---

[1]) Тамъ же, ст. 103 примѣч., 139 примѣч.

[2]) Тамъ же, ст. 100, 110—118.

[3]) Тамъ же, ст. 119, 120. Пособіе изъ государственнаго казначейства выдается на содержаніе императрицѣ, наслѣднику, его супругѣ и дѣтямъ ихъ до совершеннолѣтія или до брака, равно на приданое великимъ княжнамъ и княжнамъ крови императорской, ст. 126.

раторской фамиліи выдѣляются, во-первыхъ, императрица, и во-вторыхъ, наслѣдникъ престола и его супруга.

Затѣмъ, остальные члены императорскаго дома пользуются опредѣленными преимуществами по степени родства съ императоромъ, отъ котораго они происходятъ, и полу, къ коему они принадлежатъ.

1) Императрица, супруга царствующаго императора, пользуется титуломъ императорскаго величества и, по усмотрѣнію императора, коронуется вмѣстѣ съ нимъ. Особенныя права ея суть:

а) Относительно содержанія. Императрица получаетъ по шестисотъ тысячъ въ годъ, кромѣ содержанія двора [1]).

б) Право пользоваться среднимъ государственнымъ гербомъ, какъ своимъ личнымъ [2]).

в) Императрица, равно какъ и супруга наслѣдника престола, въ случаѣ отъѣзда ихъ во вдовственномъ состояніи за границу, могутъ вывозить съ собою все свое движимое имущество, тогда какъ прочіе члены императорской фамиліи имѣютъ право вывозить одинъ милліонъ рублей, кромѣ вещей [3]).

г) Императрицѣ предоставляется полная свобода распоряжаться своимъ движимымъ и недвижимымъ имуществомъ [4]).

Вдовствующая императрица сохраняетъ преимущества, которыми она пользовалась въ царствованіе своего супруга. Въ собраніяхъ и тому подобныхъ случаяхъ, она имѣетъ даже предсѣданіе предъ супругою царствующаго императора [5]). Но, въ случаѣ отъѣзда вдовствующей императрицы за границу, содержаніе ея уменьшается наполовину.

Наконецъ, супругъ царствующей императрицы пользуется почестями и преимуществами наравнѣ съ супругами государя, кромѣ титула.

§ 165. Преимущества наслѣдника престола и его супруги состоятъ въ слѣдующемъ:

а) Наслѣдникъ одинъ носитъ титулъ цесаревича, а его супруга цесаревны [6]). По особому усмотрѣнію царствующаго императора, титулъ цесаревича можетъ быть пожалованъ и другому лицу императорской фамиліи, въ награду за особенныя заслуги. Такъ, императоръ Павелъ I пожаловалъ титулъ цесаревича великому князю Константину Павловичу [7]).

б) Наслѣдникъ имѣетъ государственный гербъ, установленный для средней государственной печати [8]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 122.
[2]) Тамъ же, прилож. II, II, 1. § 17.
[3]) Тамъ же, ст. 181.
[4]) Ст. 185.
[5]) Ст. 109.
[6]) Тамъ же, ст. 101.
[7]) Тамъ же, ст. 102; II. С. З. 19,170.
[8]) Тамъ же, 110, 39, п. 3.

в) При проѣздѣ чрезъ губерніи, наслѣднику представляются рапорты по гражданской части наравнѣ съ коронованными особами [1]).

г) Наслѣдникъ престола получаетъ содержаніе изъ суммъ государственнаго казначейства въ 300,000 р., кромѣ содержанія двора. Супругѣ его во время замужества выдается также изъ суммъ государственнаго казначейства по 150,000 р., во вдовствѣ пенсіи 300,000 р., кромѣ содержанія двора. Дѣтямъ обоего пола до совершеннолѣтія, или до брака, по 50,000 р. [2]).

д) Служителямъ наслѣдника престола, составляющимъ его дворъ, присвояются мундиры и ливреи, установленныя для большого, императорскаго двора [3]).

§ 166. Прочіе члены императорскаго дома пользуются установленными для нихъ преимуществами и содержаніемъ на слѣдующихъ условіяхъ:

1-е. Мужеское поколѣніе каждаго царствовавшаго императора пользуется всѣми правами члена императорской фамиліи до праправнуковъ императора включительно.

Именно:

а) они носятъ титулъ великихъ князей и императорскихъ высочествъ.

б) Получаютъ при крещеніи ордена, означенные выше.

в) Пользуются флагами, почестями при проѣздѣ чрезъ крѣпости и т. д.

г) Получаютъ содержаніе, въ размѣрахъ, опредѣленныхъ степенями родства съ императоромъ-родоначальникомъ [4]).

2-е. Поколѣніе праправнуковъ императора въ мужескомъ поколѣніи пользуется правами членовъ императорской фамиліи съ слѣдующими ограниченіями:

а) Они титулуются князьями (княжнами) крови императорской и высочествами.

б) Ордена, возлагаемые на великихъ князей и великихъ княженъ при крещеніи, даются князьямъ и княжнамъ крови императорской по достиженіи ими установленнаго совершеннолѣтія.

в) Они не имѣютъ флаговъ, коими пользуются великіе князья.

г) Содержаніе князьямъ и княжнамъ крови императорской полагается въ уменьшенномъ размѣрѣ [5]).

3-е. Лица женскаго пола пользуются преимуществами членовъ императорскаго дома лично и сообразно степени родства съ императоромъ-родоначальникомъ. Главное отличіе этихъ лицъ отъ лицъ мужескаго поколѣнія и пола полагается въ содержаніи.

Лицамъ женскаго пола полагается до замужества денежное содержаніе, а при замужествѣ единовременно приданое награжденіе, чѣмъ и пресѣкается уже всякое дальнѣйшее съ ихъ стороны

---

[1]) Тамъ же, ст. 117.

[2]) Тамъ же, ст. 124.

[3]) Тамъ же, ст. 118.

[4]) Тамъ же, ст. 103, 111, 113, 114, 117, 118, 120, 121, 127 и слѣд.

[5]) Тамъ же, ст. 104, 115, 136.

требованіе. Размѣръ содержанія и приданаго опредѣляется степенью родства съ императоромъ-родоначальникомъ [1]).

4) Наконецъ, основные законы содержатъ въ себѣ особыя постановленія относительно супругъ членовъ царствующаго дома. Супруги наслѣдника, великихъ князей и князей крови императорской вообще пользуются титуломъ и почестями своихъ мужей [2]). Относительно содержанія основные законы постановляютъ слѣдующее: Супруги великихъ князей и князей крови императорской получаютъ содержаніе, размѣръ котораго опредѣляется мѣстомъ, занимаемымъ въ императорской фамиліи ихъ мужьями. Содержаніе это, во вдовствѣ, обращается имъ въ пенсію [3]).

§ 167. Кромѣ всѣхъ преимуществъ, исчисленныхъ въ основныхъ законахъ, необходимо указать на другія, опредѣляемыя законами уголовными. Уголовные законы охраняютъ жизнь, свободу, здоровье и честь членовъ императорскаго дома особенно строгими наказаніями. Злоумышленія или преступныя дѣйствія противъ наслѣдника престола, супруги государя императора, и прочихъ членовъ императорскаго дома отнесены къ разряду преступленій государственныхъ и обложены наказаніями, соотвѣтствующими этому разряду [4]).

§ 168. Намъ остается сказать нѣсколько словъ объ отношеніи членовъ императорской фамиліи къ царствующему императору. Прерогативы, дарованныя закономъ царствующему дому, не только не ослабляютъ вѣрноподданническихъ обязанностей его членовъ по отношенію къ царствующему императору, но даже усугубляютъ ихъ. Пользуясь различными преимуществами, какъ члены императорскаго дома, они обязываются особеннымъ повиновеніемъ и преданностью къ императору, главѣ всей фамиліи [5]). Такимъ образомъ, для каждаго члена императорскаго дома по отношенію къ императору установляются обязанности двоякаго рода: какъ къ самодержавному государю, и какъ ко главѣ дома [6]). Царствующій императоръ, на основаніи закона, всегда имѣетъ право, въ случаѣ неповиновенія, обнаруженнаго членомъ царствующаго дома, лишить его изложенныхъ выше правъ [7]). „Ненарушимымъ... залогомъ всѣхъ данныхъ каждому члену императорскаго дома преимуществъ“, говоритъ 201 ст. осн. зак., „поставляется миролюбное обращеніе и храненіе семейной тишины и согласія“.

---

[1]) Тамъ же, ст. 120 п. 2, 125, 129—131, 133, 136.
[2]) 109, 117 и др.
[3]) 128, 130, 132, 135, 136.
[4]) Улож. о наказ., ст. 244, 248.
[5]) Осн. зак., ст. 199.
[6]) Тамъ же, ст. 200.
[7]) Ст. 202.

Каждый членъ императорской фамиліи состоитъ подъ покровительствомъ государя. До совершеннолѣтія особы обоего пола состоятъ подъ опекой. Совершеннолѣтіе полагается въ 20 лѣтъ, если только несовершеннолѣтній не вступитъ до тѣхъ поръ въ бракъ: тогда совершеннолѣтіе считается со дня брака. Несовершеннолѣтній находится подъ опекой. Если опекунъ не назначенъ отцомъ или матерью несовершеннолѣтняго—онъ назначается государемъ. По достиженіи 20-лѣтняго возраста, члены императорскаго дома могутъ сами завѣдывать своими дѣлами, но подъ наблюденіемъ попечителя, назначаемаго государемъ. Попечительство прекращается по достиженіи лицомъ, ему подлежащимъ 25-лѣтняго возраста. При объявленіи совершеннолѣтія (т.-е. 20 лѣтъ) члены императорскаго дома присягаютъ въ вѣрности государю и отечеству, въ соблюденіи правъ наслѣдства и фамильнаго распорядка [1]).

§ 169. Мы не касаемся здѣсь постановленій о порядкѣ заключенія брака, о способахъ пріобрѣтенія и передачи разныхъ имуществъ императорской фамиліи и т. д., такъ какъ эти постановленія составляютъ особый видъ гражданскихъ законовъ, особое частное право, установленное для членовъ императорскаго дома.

---

[1]) Тамъ же, ст. 156—168.

КНИГА ТРЕТЬЯ.

О ПОДДАНСТВѢ И ПРАВАХЪ СОСТОЯНІЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

О подданствѣ вообще.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Существо подданства.

§ 170. Подъ именемъ подданства или гражданства разумѣется совокупность отношеній, связывающихъ человѣческую личность исключительно съ данною страною и ея правительствомъ [1]). Каждый человѣкъ можетъ принадлежать только одному извѣстному политическому обществу. По справедливому замѣчанію Герм. Шульце,

---

[1]) Принадлежность къ извѣстному государству разсматривается, какъ понятіе исключительное, всѣми современными публицистами. Ср. Блунчли. *Das moderne Völkerrecht*, ст. 373: „По общему правилу, каждый подданный связанъ только съ однимъ государствомъ, и принадлежность къ государству ограничивается одною страною". Это мнѣніе раздѣляютъ Геффтеръ, назв. соч., стр. 119; Пёцль (Pözl), въ статьѣ Staatsbürger, помѣщ. въ *Государственномъ лексиконѣ* Блунчли и Братера. Г. Шульце въ своемъ сочиненіи *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 352 и слѣд., развиваетъ эту мысль такимъ образомъ: „Staatsangehörige, indigenae, Staatsbürger im weitern Sinne, gehören dem Staate bleibend an, sie sind Glieder des Staats-Organismus und werden von dem Staate mit ihrer ganzen Persönlichkeit erfasst und beherrscht, soweit überhaupt die staatliche Sphäre reicht. Darum kann der Mensch regelmässig auch nur Einem Staate angehören. Die Pflicht der Treue und des Gehorsams kann ihrer Natur nach nicht beschränkt oder getheilt werden durch ein gleichzeitiges Verhältniss zu einem andern Staate. Ein mehrfaches Indigenat in mehreren sich völlig fremden Staaten ist eine Irregularität, welche dem ausgebildeten modernen Staatsbegriffe widerspricht".

„обязанность вѣрности и повиновенія, по своей природѣ, не можетъ быть раздѣлена между нѣсколькими государствами. Множественное подданство есть ненормальное явленіе, противорѣчащее развитому понятію о государствѣ".

§ 171. Исключительность отношеній подданства вытекаетъ, прежде всего, изъ самаго существа нѣкоторыхъ политическихъ правъ и обязанностей гражданина. Эти послѣднія предполагаютъ совокупность такихъ дѣйствій со стороны подданнаго, въ силу которыхъ онъ, вмѣстѣ съ государствомъ, которому служитъ, становится въ рѣзкую противоположность къ инымъ государствамъ и ихъ подданнымъ. Таково, напримѣръ, существо воинской повинности. Она обусловливается необходимостью вооруженной защиты отечества въ случаѣ посягательства на его права или территорію со стороны другихъ государствъ. Понятно, что отбываніе этой повинности немыслимо безъ тѣсной и исключительной связи лица съ интересами защищаемой имъ родины. Государство не можетъ полагаться на защиту такихъ лицъ, для которыхъ благо данной страны есть нѣчто постороннее. Дѣйствуя исключительно подъ вліяніемъ національныхъ интересовъ, верховная власть страны естественно можетъ придти въ столкновеніе съ интересами другихъ народностей. Въ силу этого различія, верховная власть опредѣленной страны должна быть поставлена совершенно независимо отъ отношеній своихъ подданныхъ ко всѣмъ верховнымъ властямъ другихъ государствъ. Отсюда прямо слѣдуетъ, что и политическія права могутъ принадлежать въ данномъ государствѣ только такимъ лицамъ, которыя по своимъ интересамъ, по своему политическому міросозерцанію, способны руководиться въ управленіи интересами своего отечества. Государство, давая гражданамъ право участія въ политическихъ дѣлахъ, призывая ихъ къ управленію чрезъ представителей, дѣлаетъ изъ этихъ послѣднихъ какъ бы часть верховной власти. Палаты конституціонныхъ государствъ раздѣляютъ съ главой государства нѣкоторыя функціи самодержавія. Ясно, что участники въ верховной власти должны быть безусловно и исключительно связаны своими интересами съ интересами той страны, къ управленію которою они призваны.—Такимъ представляется вопросъ, разсматриваемый съ политической точки зрѣнія.

Но и въ области гражданскаго права можно указать отношенія, предполагающія исключительную принадлежность человѣка только къ данной странѣ. Гражданское законодательство каждаго государства опредѣляетъ условія право- и дѣеспособности съ своей точки зрѣнія, руководясь своими бытовыми и историческими условіями. Опредѣленіе срока совершеннолѣтія, условія брачнаго союза и, вообще, большинство тѣхъ началъ, совокупность которыхъ образуетъ status лица, есть національное достояніе каждой страны, и всякій гражданинъ носитъ личный status даже въ иностранныхъ государствахъ.

§ 172. Природа различныхъ правъ и обязанностей, какъ политическихъ, такъ и гражданскихъ, требуетъ исключительной принадлежности лица къ одному извѣстному государству.

Эта исключительность, конечно, обнаруживается болѣе всего въ отношеніяхъ политическихъ. Гражданиномъ страны, подданнымъ ея въ полномъ смыслѣ слова признается именно лицо, могущее быть допущеннымъ къ участію въ дѣлахъ государственнаго управленія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, обязанное нести важнѣйшую изъ политическихъ повинностей—повинность воинскую. Мѣсто, гдѣ человѣкъ осуществляетъ свои политическія права и гдѣ онъ несетъ свои политическія обязанности, является практическимъ критеріумомъ при опредѣленіи принадлежности лица къ той или другой странѣ, какъ подданнаго ея.

Такимъ образомъ возникаетъ юридическая двойственность лицъ, различіе между гражданиномъ государства и иностранцемъ, подданнымъ другой страны, временно пребывающимъ въ предѣлахъ чужой территоріи. Это различіе не предполагаетъ, однако, полной безправности иностранца въ чужеземномъ государствѣ.

Въ древнѣйшія времена, дѣйствительно, иностранецъ, de jure, являлся вполнѣ безправною личностью, до такой степени, что, напримѣръ, римляне отождествляли названіе иностранца и врага; и тотъ и другой одинаково назывался „hostis“. Только благодаря фактическимъ смягченіямъ этого суроваго принципа, чужеземецъ могъ пользоваться какою-либо защитой въ иностранной территоріи. Напротивъ, современныя европейскія законодательства всѣ, безъ исключенія, признаютъ за иностранцами извѣстную долю правоспособности и, слѣдовательно, право на защиту пріобрѣтенныхъ ими даже въ чужомъ государствѣ правъ. Въ настоящее время, по справедливому замѣчанію Игеринга, ни одно цивилизованное государство не признаетъ въ своихъ предѣлахъ личности безъ правъ. Оно окружаетъ, какъ онъ говоритъ, атмосферою права каждое лицо, вступающее въ предѣлы его территоріи [1]).

§ 173. Права, которыми можетъ пользоваться иностранецъ на чужеземной территоріи, точнѣе всего формулируются французскимъ законодательствомъ. Съ изданіемъ знаменитаго code civil (1803 г.) было проведено рѣзкое различіе между правами политическими (droits politiques) и частными правами (droits civils) [2]). Пользованіе политическими правами опредѣляется конституціоннымъ закономъ. Порядокъ же пользованія правами частными опредѣленъ въ гражданскомъ уложеніи. Иностранцамъ, водворившимся во Франціи, дозволяется пользованіе всѣми гражданскими правами, но они не до-

---

[1]) R. Ihering, *Geist des römischen Rechts*, т. I, стр. 230, втор. изд.

[2]) Art. 7. „L'exercice des droits civils est indépendant de la qualité de citoyen, laquelle ne s'acquiert et ne se conserve que conformément à la loi constitutionnelle“.

пускаются къ участію въ правахъ политическихъ, такъ какъ это участіе предполагаетъ полное сліяніе интересовъ лица съ интересами даннаго государства [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, справедливость требуетъ, чтобы на иностранцевъ не налагались и политическія обязанности, напримѣръ, отбываніе воинской повинности [2]).

§ 174. Понятія иностранца и подданнаго не исчерпываютъ, однако, всѣхъ различій между лицами, находящимися въ предѣлахъ даннаго государства. Между иностранцами, живущими на чужой территоріи, слѣдуетъ различать: а) лицъ, временно пребывающихъ въ данной странѣ, лицъ, которыя не пріобрѣли здѣсь осѣдлости, и б) иностранцевъ, владѣющихъ недвижимою собственностью, гдѣ это допущено гражданскимъ закономъ. Послѣдніе имѣютъ право осѣдлости въ данномъ государствѣ и подчиняются всѣмъ постановленіямъ гражданскихъ законовъ страны относительно уплаты повинностей съ земельной собственности, пріобрѣтенія ея, передачи и т. д.

Отношенія государства къ лицамъ, находящимся на его территоріи, вообще могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ:

1) Природные подданные (regnicoles, indigenae, Staatsangehörige) вполнѣ подчиняются законамъ страны и пользуются всѣми правами гражданскими и политическими.

2) Иностранцы подлежатъ дѣйствію законовъ государства только въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ (subditi secundum quid). Сюда относятся: а) иностранцы, владѣющіе недвижимою собственностью въ странѣ (forenses, foranei); они подчиняются законамъ государства со стороны имущественныхъ отношеній; б) иностранцы, временно пребывающіе въ чужой территоріи (albini, alibi nati, aubains), пользуются нѣкоторыми личными и имущественными правами [3]).

Полное подчиненіе законамъ государства, отбываніе въ пользу его всѣхъ повинностей предполагаетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, и пользованіе всею полнотою правъ, которыя предоставляются природнымъ подданнымъ страны. Въ этомъ случаѣ нѣтъ мѣста различію лицъ по происхожденію, вѣроисповѣданію и т. д. Таковъ идеалъ, къ которому стремится всякое развитое государство и который оно осуществляетъ. Этотъ принципъ установился, однако, далеко не сразу.

---

[1]) Code civ., art. 13.

[2]) Старое римское право въ этомъ отношеніи рѣзко отличается отъ началъ новаго времени. Поэтому, между прочимъ, оно и не могло признать гражданской правоспособности за иностранцемъ. „Die Anerkennung der privatrechtlichen Rechtsfähigkeit des Fremden, говоритъ Иеринг, würde eine totale Scheidung des Privatrechts vom öffentlichen, eine Selbständigkeit beider voraussetzen—чего не было въ римскомъ правѣ. Тамъ же, стр. 226 и слѣд.

[3]) Геффтеръ, назв. соч., стр. 119.

Пока политическое развитіе дошло именно до этой степени, мы видимъ крайнее разнообразіе отношеній государства къ лицамъ, равно подчиненнымъ его власти.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Условія пріобрѣтенія подданства.

А. Историческій очеркъ этихъ условій.

§ 175. Условія принадлежности къ государству и пользованіе въ немъ гражданскими и политическими правами опредѣлялись въ разныя эпохи исторіи различно, подъ вліяніемъ двухъ противоположныхъ принциповъ, изъ которыхъ одинъ можетъ быть названъ личнымъ, второй — территоріальнымъ. Первый изъ нихъ выразился особенно ярко въ государствѣ римскомъ; развитіе второго совпадаетъ съ успѣхами феодализма.

§ 176. Въ римскомъ государствѣ [1]) право гражданства являлось привилегіей только тѣхъ лицъ, которыя первоначально принадлежали къ гражданамъ Рима, какъ муниципіи (civitatis Romanae). Остальныя лица подчинялись власти Рима (imperio Romano), не входя въ составъ его гражданъ. Къ нимъ относились провинціалы (peregrini), считавшіеся, по выраженію Цицерона, безправною добычею римлянъ [2]). Они не были подчинены дѣйствію римскихъ законовъ и не пользовались вытекавшими изъ этого подчиненія преимуществами. Права полнаго римскаго гражданства раздѣлялись на двѣ группы: а) права политическія и б) права гражданскія. Къ первымъ относились—право участія въ народномъ собраніи (jus suffragii) и право занимать общественныя должности (jus honorum). Права гражданскія составляли: право заключенія брака ex jure Quiritium, т.-е. такого брака, изъ котораго возникалъ рядъ семейныхъ отношеній, установленныхъ спеціально національнымъ римскимъ правомъ (jus connubii); право пріобрѣтенія собственности ex jure civile, въ особенности же посредствомъ такъ называемой mancipatio (jus commercii). Всѣ эти разряды правъ составляли исключительную принадлежность природныхъ римскихъ подданныхъ (cives Romani). Перегрины не имѣли даже права квиритской собственности. Они могли владѣть имуществомъ только въ формѣ такъ называемаго possessio in bonis, которая явилась смягченіемъ началъ строгаго римскаго права, уступкой, вытекавшей ex jure gentium.

---

[1]) Ср. Деманжа (Demangeat), *Cours élémentaire de droit romain*, т. I, стр. 152 и слѣд., втор. изд. (1867 г.). Вальтеръ, *Geschichte des römischen Rechts*, т. I, §§ 99—115, стр. 140—164, третьяго изд. (1860 г.).

[2]) Quasi quaedam praedia populi romani sunt vectigalia nostra atque provinciae. In Verrem (2), II, 3.

Между cives и peregrini стоялъ рядъ лицъ, которымъ предоставлялись лишь нѣкоторыя права римскаго гражданства, но безъ политическихъ правъ. Ближе всего подходили подъ типъ полноправнаго римскаго гражданина, такъ называемые latini, древнѣйшіе союзники Рима, которымъ были даны нѣкоторыя права только послѣ огромныхъ усилій и жестокой борьбы. Затѣмъ слѣдовали latini coloniarii и др. лица, пользовавшіяся правами далеко не въ одинаковой степени съ римскими гражданами. Въ этомъ отношеніи римское государство не было крѣпкимъ національнымъ цѣлымъ, признающимъ одинаковыя права за всѣми лицами, которыя подчинены его власти. Различіе въ правахъ подданныхъ было особенно рѣзко во времена республики, когда права римскаго гражданства цѣнились особенно дорого, когда даже иноземные цари считали за честь принадлежать къ римскимъ гражданамъ. Съ упадкомъ свободы Рима утратили свое значеніе и права римскаго подданства. Они стали сообщаться безъ всякаго затрудненія всѣмъ и каждому и окончательно распространились на всѣхъ, даже провинціаловъ, эдиктомъ Каракаллы [1]). Послѣднія различія между гражданами и подданными Рима были сглажены при императорѣ Юстиніанѣ, различія, фактически потерявшія всякое значеніе, такъ какъ съ правомъ гражданина не соединялось уже право участія въ политическихъ дѣлахъ государства [2]).

Изъ приведенныхъ фактовъ можно вывести то заключеніе, что принадлежность къ римскому гражданству была, такъ сказать, личною привилегіею, передававшейся по общему правилу рожденіемъ и, только въ видѣ исключенія, другими способами, именно — отпущеніемъ на волю при извѣстныхъ условіяхъ и, въ чрезвычайныхъ случаяхъ, пожалованіемъ [3]).

Господство личнаго принципа продолжалось и послѣ паденія римской имперіи. Въ законодательствѣ варварскихъ народовъ онъ былъ проведенъ, можетъ быть, еще строже, чѣмъ въ древнемъ Римѣ. Законодательство варваровъ признавало тотъ принципъ, что каждый живетъ по своимъ законамъ, и что принадлежность къ тому

---

[1]) Ульпіанъ свидѣтельствуетъ, что „in orbe romano qui sunt, ex constitutione imperatoris Antonini cives romani effecti sunt". Деманжа, назв. соч., т. I, стр. 160, прим. 2.

[2]) Все сказанное о Римѣ примѣняется и къ Греціи. Такъ, Аристотель считаетъ гражданиномъ только того, кто отправляетъ общественныя должности и участвуетъ въ управленіи государствомъ. Притомъ онъ рекомендуетъ весьма строгій выборъ лицъ, которыя могутъ быть гражданами, и, слѣдовательно, идеализируетъ тотъ строгій взглядъ на гражданъ, который существовалъ въ греческихъ республикахъ.

[3]) Причины, по которымъ римское гражданство стало въ такія исключительныя условія, подробно разсмотрѣны Фюстель-де-Куланжемъ, въ его сочиненіи *La cité antique*. Авторъ объясняетъ замкнутость древняго гражданства строгою національностью церкви и религіозныхъ вѣрованій. „On reconnaissait le citoyen, говоритъ онъ, à ce qu'il avait part au culte de la cité, et c'était de cette participation que lui venaient tous ses droits civils et politiques... Si l'on veut donner la définition exacte du citoyen, il faut dire que c'est l'homme qui a la religion de la cité. L'étranger au contraire est celui qui n'a pas accès au culte, celui que les dieux de la cité ne protègent pas et qui n'a pas même le droit de les invoquer". Стр. 246.

или другому роду людей опредѣляется происхожденіемъ. „Когда готы, бургунды, франки и ломбарды“, говоритъ Савиньи, „основывали новыя государства, гдѣ римляне не могли уже владычествовать—они могли поступить съ побѣжденными различнымъ образомъ. Они могли уничтожить націю, истребивъ или поработивъ свободныхъ людей; они могли, ради увеличенія количества собственнаго народа, навязать имъ свои нравы, государственное устройство и законы. Ни того, ни другого не случилось: хотя безчисленное количество римлянъ было убито, изгнано или порабощено, но этотъ жребій постигъ только отдѣльныхъ лицъ, но никакъ не націю въ массѣ, по однообразному началу. Напротивъ, обѣ національности, смѣшанныя по мѣсту жительства, но различныя по нравамъ и праву, жили вмѣстѣ, и изъ этого возникло состояніе гражданскаго права, которое мы называемъ личнымъ правомъ или закономъ личнымъ, въ противоположность праву территоріальному. Мы, новые (народы) исходимъ именно изъ того основного начала, что родъ права опредѣляется территоріею; кто живетъ на ней, тотъ долженъ предоставить опредѣленіе своей собственности и своихъ договоровъ ея праву. Различіе между гражданиномъ и иностранцемъ здѣсь незначительно, а національное происхожденіе не имѣетъ никакого значенія. Не такъ было въ средніе вѣка, когда въ одной и той же странѣ, въ одномъ и томъ же городѣ, ломбардъ жилъ по закону ломбардскому, римлянинъ по закону римскому. Это же различіе права имѣло значеніе и для германцевъ разныхъ племенъ; франкъ, бургундъ, готъ жили на одномъ мѣстѣ каждый по иному праву. Этимъ объясняется то, что епископъ Агобардъ говоритъ въ одномъ письмѣ къ Лудовику-Благочестивому: „часто случается, что пять человѣкъ идутъ или сидятъ вмѣстѣ, и изъ нихъ каждый живетъ по иному закону“ [1]).

§ 177. Конецъ господству личнаго принципа былъ положенъ феодальной системой, которая перешла къ прямо противоположному началу [2]).

Въ основаніи всей феодальной системы легло начало территоріальнаго верховенства. Господство надъ извѣстною совокупностью лицъ, принадлежавшихъ феодальному владѣльцу, основывалось на правѣ владѣнія землею, гдѣ жили эти лица. Всякій, всту-

[1]) Savigny, *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*, т. I, § 30 второго изд. Ср. Laferrière, *Essais sur l'histoire du droit français*, т. I, стр. 41 и слѣд.

[2]) „Sous le régime féodal la personnalité fit place à la territorialité“, говоритъ Lawrence. „Подъ вліяніемъ этого принципа“, продолжаетъ онъ, „понятіе государства начало развиваться въ средѣ мелкихъ феодальныхъ обществъ, установившихся на развалинахъ имперіи Каролинговъ. Начало личное во всемъ уступило мѣсто началу реальному. Изъ личныхъ, какими они были, законы сдѣлались реальными“. Назв. соч., т. III, стр. 6. Эта „реальность“ феодальныхъ законовъ характеризуется Лаферрьеромъ слѣдующимъ образомъ: „si l'on examine les lois féodales dans leur principe et dans leurs résultats, on voit la force enchaînant les personnes et les choses, et soumettant la condition de l'homme à la condition de la terre: triste spectacle sans doute!“ Назв. соч., т. I, стр. 78. Но не всѣ результаты этой системы были такъ печальны.

пившій на территорію феодала, считался принадлежностью леннаго владѣльца, его подданнымъ (droit du couchant et du levant). Такимъ образомъ, обязанность подданства выводилась изъ мѣстожительства лица. Принадлежность подданнаго тому или другому владѣнію разсматривалась по тому, на какомъ мѣстѣ человѣкъ родился, гдѣ онъ живетъ.

Послѣдствія этого принципа до извѣстной степени были благотворны. Правда, въ самыхъ своихъ основаніяхъ начало территоріальнаго верховенства заключало въ себѣ много унизительнаго для человѣческой личности, но изъ этого принципа выросло современное государство. Оно было унизительно для достоинства человѣка въ томъ смыслѣ, что лицо разсматривалось какъ принадлежность земли, какъ одно изъ ея произведеній, составляющихъ собственность феодальнаго владѣльца. Но, съ другой стороны, въ силу этого принципа выработалось понятіе равенства всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя несутъ государственныя повинности и которыя, поэтому, должны пользоваться одинаковыми правами, какъ гражданскими, такъ и политическими. Старое римское начало, проводившее рѣзкія различія въ правахъ подданныхъ, уступило мѣсто принципу равенства всѣхъ гражданъ, подчиненныхъ одной и той же государственной власти [1]).

Но если римскій принципъ представлялъ большія неудобства во внутреннихъ государственныхъ отношеніяхъ, то принципъ феодальный заключалъ въ себѣ довольно суровыя условія съ точки зрѣнія международнаго права. „Оба принципа, личный и территоріальный“, говоритъ знаменитый историкъ и публицистъ Ф. Лоранъ, „были ложны, хотя каждый изъ нихъ содержалъ въ себѣ долю истины. Они были ложны, потому что личные законы варваровъ не принимали въ разсчетъ государства и его правъ — они знали только личность. Реальные законы феодализма дѣлали изъ человѣка принадлежность почвы и подчиняли его территоріальному суверенитету“. Прирожденность правъ гражданства вела къ тому, что все народонаселеніе одного и того же государства дробилось на нѣсколько разрядовъ неравноправныхъ лицъ, не было внутренняго народнаго единства въ политическомъ смыслѣ.—Устраняя этотъ недостатокъ, территоріальное верховенство вмѣстѣ съ тѣмъ условливало важныя неудобства въ международныхъ отношеніяхъ. Если бы каждое законодательство проводило логически принципъ феодальнаго порядка, то между государствами возникли бы и возникали дѣйствительно важныя недоразумѣнія. Въ крайнихъ своихъ послѣдствіяхъ феодальный принципъ требовалъ, чтобы каждое лицо, родившееся въ предѣлахъ извѣстной территоріи или даже въ мѣстѣ, которое фиктивно относилось къ этой территоріи въ силу начала внѣземельности (напр., въ домѣ дипломатическаго агента, на военномъ или

---

[1]) Lawrence, назв. соч., т. III, стр. 7: „Par la suite des temps, les nations vivant sous la même domination politique se confondirent en se réunissant dans une seule, et le système des lois personnelles fut complétement remplacé par celui de la souveraineté territoriale. Le droit applicable ne fut plus déterminé par la naissance, mais par le territoire. La loi du territoire s'appliquait aux choses et aux personnes qui s'y trouvaient“.

купеческомъ кораблѣ и т. д.), считалось природнымъ подданнымъ того государства, которому принадлежитъ данная мѣстность. Такимъ образомъ, французъ, родившійся на англійскомъ кораблѣ, или въ предѣлахъ одной изъ областей соединеннаго королевства Англіи, признавался природнымъ англійскимъ подданнымъ, при чемъ никакая натурализація не могла уничтожить правъ государства на данную личность; вѣрность своему сюзерену была обязанностью безконечной, не покрываемой никакой давностью, по извѣстной англійской поговоркѣ: „once a subject, always a subject“ (разъ подданный—навсегда подданный). Наоборотъ, англичанинъ, родившійся на французской территоріи, не считался англійскимъ подданнымъ [1]). Эти суровыя послѣдствія территоріальнаго принципа мало мирились съ требованіями международнаго общенія. Проведенныя до конца, они вызывали серьезныя столкновенія между государствами [2]). Отсюда сама собою явилась необходимость смягчить строгія требованія феодальнаго права.

Б. Постановленія современныхъ законодательствъ.

§ 178. Ранѣе другихъ государствъ Европы выступила на раціональный путь Франція. Въ основаніе способовъ пріобрѣтенія права гражданства она положила, прежде всего, происхожденіе. По французскому законодательству, каждое лицо, рожденное отъ подданныхъ Франціи, хотя бы и въ иностранномъ государствѣ, слѣдуетъ состоянію своихъ родителей [3]). Дѣти иностранцевъ, родившіяся во Франціи, не считаются французскими подданными. Имъ предоставляется на волю потребовать для себя правъ французскаго гражданства по достиженіи совершеннолѣтія и при условіи водворенія во Франціи. Но, затѣмъ, французское законодательство признаетъ и противоположное начало. Оно дозволяетъ французамъ, имѣющимъ водвореніе за границей и не желающимъ возвратиться во Францію, принять подданство иностраннаго государства. Кромѣ происхожденія, права французскаго подданства пріобрѣтаются бракомъ: всякая

[1]) До чего доходило строгое проведеніе принципа территоріальности, видно изъ слѣдующаго любопытнаго факта. Дѣти англійскаго короля Эдуарда III родились внѣ предѣловъ Англіи и, такимъ образомъ, лишились права занять англійскій престолъ. Чтобы сдѣлать ихъ природными англичанами, изданъ былъ особый парламентскій актъ, узаконившій ихъ права на престолонаслѣдіе.

[2]) Такъ, напримѣръ, во время войны Англіи съ Соединенными Штатами, въ 1812 г. англійское правительство объявило, что каждый англійскій подданный, хотя бы принятый въ число американскихъ гражданъ, но не уволенный законодательнымъ порядкомъ изъ своего природнаго подданства, долженъ судиться, какъ государственный измѣнникъ, если будетъ взятъ въ рядахъ непріятельскаго войска. Съ своей стороны американцы обѣщали за каждое лицо, казненное англичанами, вдвое жесточе раздѣльваться съ англійскими плѣнными офицерами и солдатами. Такого рода взаимныя обѣщанія прямо вытекали изъ того, что Англія не хотѣла отказаться отъ начала территоріальности, непризнаваемаго Соединенными Штатами.

[3]) Code civil, art. 10: Tout enfant né d'un Français en pays étranger est Français.

иностранка, вышедшая за подданнаго Франціи, слѣдуетъ состоянію своего мужа [1]). Наконецъ, къ способамъ пріобрѣтенія французскаго гражданства надо отнести натурализацію, т.-е. искусственное, такъ сказать, сообщеніе правъ французскаго подданнаго иностранцу, ходатайствующему объ этомъ у французскаго правительства. На основаніи послѣдняго закона о натурализаціи (29 іюня 1867 г.), иностранецъ, достигшій 21 года и получившій право на водвореніе во Франціи, согласно 13 ст. гражданскаго кодекса, или пробывшій во Франціи съ дозволенія правительства 3 года, можетъ быть допущенъ къ пользованію всѣми правами французскаго подданнаго. Правительство можетъ, однако, и не уважить просьбы иностранца. Вмѣстѣ съ тѣмъ, оно имѣетъ право сократить срокъ предварительнаго водворенія (до одного года) въ томъ случаѣ, если иностранецъ оказалъ какія-либо важныя услуги Франціи—политическія, ученыя или промышленныя, напримѣръ, затратилъ большіе капиталы на основаніе какого-либо полезнаго предпріятія во Франціи [2]).

§ 179. Англія отказалась отъ принципа территоріальнаго подданства первоначально въ особомъ договорѣ съ Америкой (1868 г.), вслѣдствіе многочисленныхъ столкновеній съ правительствомъ этой страны. Затѣмъ, въ 1870 г. въ Англіи былъ изданъ законъ, въ силу котораго каждый иностранецъ, причисленный на основаніи прежде дѣйствовавшихъ правилъ къ разряду англійскихъ подданныхъ, получилъ право возстановить свое природное гражданство посредствомъ декларація внѣземельности предъ мировымъ судьей, если онъ находится въ предѣлахъ соединеннаго королевства, предъ судьями судовъ гражданскихъ и уголовныхъ, если мѣстомъ его пребыванія являются другія англійскія владѣнія, и, наконецъ, предъ дипломатическимъ агентомъ Англіи, если иностранецъ живетъ за предѣлами англійскихъ владѣній. — Иностранцы, несостоящіе въ подданствѣ Англіи, могутъ просить статсъ-секретаря внутреннихъ дѣлъ объ удостовѣреніи въ натурализаціи. Просьба эта должна быть подана по прошествіи срока предварительнаго водворенія, опредѣляемаго какъ закономъ, такъ и циркулярами министра внутреннихъ дѣлъ. Иностранецъ, ходатайствующій о натурализаціи, обязанъ сообщить всѣ свѣдѣнія о своей личности, которыя можетъ отъ него потребовать статсъ-секретарь. Затѣмъ, министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право отказать въ ходатайствѣ, даже безъ объясненія мотивовъ. Рѣшеніе его, въ этомъ случаѣ, безапелляціонно. Но если лицо получитъ удостовѣреніе, то чрезъ это пріобрѣтаетъ всѣ права природнаго англійскаго подданнаго, подъ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы прежнее его отечество отказалось отъ его подданства. Отсюда видно, что смѣшанное подданство не допускается англійскимъ законодательствомъ [3]).

§ 180. Пріобрѣтеніе правъ германскаго гражданства опредѣляется закономъ 1 іюня 1870 г., изданнымъ первоначально законо-

---

[1]) Art. 12: L'étrangère qui aura épousé un Français suivra la condition de son mari.

[2]) Ср. Lawrence, назв. соч., т. III, стр. 215.

[3]) Ср. *Annuaire de législation étrangère*, 1872 г., стр. 9, ст. 7 и слѣдующія.

дательною властью сѣверо-германскаго союза, но потомъ сдѣлавшимся имперскимъ закономъ. Мы не будемъ входить въ разсмотрѣніе подробностей этого закона, поскольку онѣ касаются различія между общегерманскимъ гражданствомъ и гражданствомъ сепаратнымъ. Замѣтимъ только, что пріобрѣтеніе общегерманскаго подданства немыслимо безъ пріобрѣтенія правъ гражданина въ одномъ изъ государствъ, входящихъ въ составъ германской имперіи [1]).

На основаніи 2-й ст. названнаго закона, вообще условія принадлежности гражданъ къ каждому отдѣльному германскому государству опредѣляются: а) происхожденіемъ отъ германскихъ подданныхъ; б) усыновленіемъ лица, хотя бы родившагося въ чужой территоріи, однимъ изъ нѣмецкихъ гражданъ; в) бракомъ иностранки съ германскимъ подданнымъ; г) принятіемъ (Aufnahme), которое касается лицъ, переходящихъ изъ подданства одного нѣмецкаго государства въ подданство другого, наконецъ, д) натурализаціей.

Натурализація, по ст. 8 имперскаго закона 1870 г., имѣетъ мѣсто при слѣдующихъ условіяхъ: а) если лицо пользуется право-и дѣеспособностью; б) если оно ведетъ честную жизнь; в) имѣетъ собственное жилище или принято въ домъ къ одному изъ подданныхъ въ томъ мѣстѣ, гдѣ лицо желаетъ поселиться, и г) способно содержать себя и свое семейство. Послѣднее ограниченіе установлено въ виду того, что каждая община обязана помогать своимъ бѣднымъ. Было бы несправедливо, конечно, заставлять общину принимать къ себѣ такихъ лицъ, которыя, вступая въ нее по своей охотѣ, не имѣютъ никакой имущественной самостоятельности. При отсутствіи перечисленныхъ условій въ натурализаціи можетъ быть отказано. Затѣмъ, какъ австрійскій законъ 1867 г., такъ и имперскій законъ, рядомъ съ натурализаціей, устанавливаютъ еще одинъ способъ пріобрѣтенія гражданства. Именно—актъ натурализаціи замѣняется для иностранцевъ назначеніемъ, сдѣланнымъ или утвержденнымъ правительственною или административною центральною властью, на одну изъ должностей общественныхъ, духовныхъ, городскихъ или учебныхъ. Слѣдовательно, ни одна изъ подобнаго рода должностей не можетъ быть занята безъ принятія подданства. Начало это до извѣстной степени раціонально, такъ какъ, въ особенности, въ школахъ желательно имѣть лицъ, окончательно слившихся съ интересами той страны, юношество которой они хотятъ поучать.

§ 181. Изъ сдѣланнаго очерка условій пріобрѣтенія правъ гражданства въ различныхъ государствахъ Европы, можно вывести то заключеніе, что большинство современныхъ законодательствъ склоняется къ началу личному, допуская, однако, при извѣстныхъ условіяхъ, и принципъ территоріальнаго верховенства. Такимъ образомъ, пріобрѣтеніе правъ подданства опредѣляется прежде всего рожденіемъ. Затѣмъ, для иностранцевъ, родившихся въ предѣлахъ данной страны, не устанавливается обязанности принадлежать къ

---

[1]) Ср. тамъ же, стр. 183 и слѣд. Имперскій законъ дополненъ въ 1871 г. Ср. Рённе, *Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches*, стр. 102—118.

подданнымъ этой страны, но дается на волю, по достиженіи совершеннолѣтія, избрать или не избрать гражданство того государства, гдѣ они имѣютъ пребываніе. Наконецъ, остальные иностранцы могутъ сдѣлаться подданными совершенно чуждой для нихъ страны посредствомъ натурализаціи на извѣстныхъ условіяхъ и въ нѣкоторыхъ государствахъ принятіемъ должности на службѣ гражданской, духовной или учебной.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, большинство европейскихъ государствъ не признаетъ, по крайней мѣрѣ, въ предѣлахъ своихъ коренныхъ владѣній, никакихъ другихъ различій, кромѣ различія между иностранцами и природными подданными. Природные подданные, всѣ безъ исключенія, пользуются одинаковыми гражданскими и политическими правами. Государства, имѣющія обширныя колоніи, по самой необходимости, признаютъ силу мѣстныхъ правъ. Въ англійскихъ колоніяхъ, въ особенности въ Индіи, примѣняется старый римскій принципъ, въ силу котораго подчиненіе власти Англіи, отбываніе въ пользу ея различныхъ повинностей, не сообщаетъ колоніальнымъ подданнымъ правъ англійскаго гражданства.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Пріобрѣтеніе правъ русскаго подданства.

§ 182. Вслѣдствіе разнообразія народонаселенія Россіи и обширности ея территоріи, русское законодательство устанавливаетъ больше градацій между лицами, пребывающими въ предѣлахъ имперіи, чѣмъ другія государства. Оно различаетъ: а) природныхъ русскихъ подданныхъ, б) инородцевъ и в) иностранцевъ. Подъ именемъ природнаго русскаго подданнаго разумѣется лицо, принадлежащее къ одному изъ сословій, установленныхъ государствомъ. Такихъ сословій четыре: 1) дворянство; 2) духовенство; 3) городскіе обыватели съ ихъ многочисленными разрядами и 4) сельскіе обыватели [1]).

Къ инородцамъ относятся всѣ лица не-русскаго происхожденія, однако, вполнѣ подвластныя Россіи. Таковы башкиры, киргизы, калмыки, самоѣды, и др. народы, занимающіе восточную и сѣверо-восточныя окраины Россіи, наконецъ, евреи [2]). Изъ нихъ нѣкоторые пользуются выгодными привилегіями (избавлены отъ гербовыхъ пошлинъ, имѣютъ нѣкоторыя льготы по отношенію къ воинской повинности и т. д.); напротивъ, евреи ограничены въ своихъ правахъ.

---

[1]) IX т. Свода законовъ, ст. 1 и 2.

[2]) Тамъ же, ст. 1208.

Наконецъ, иностранцы, пребывающіе въ Россіи, пользуются извѣстными правами и могутъ сдѣлаться русскими подданными посредствомъ натурализаціи.

Права русскаго гражданства пріобрѣтаются, прежде всего, происхожденіемъ отъ лицъ, приписанныхъ къ одному изъ состояній, признанныхъ русскимъ законодательствомъ. Всякое лицо, происшедшее отъ русскаго подданнаго, несмотря на мѣсто его рожденія, считается подданнымъ Россіи до тѣхъ поръ, пока не будетъ узаконеннымъ порядкомъ уволено изъ русскаго подданства. Инородцы могутъ пріобрѣсти права природнаго подданства чрезъ вступленіе въ одно изъ русскихъ состояній, при чемъ они освобождены отъ всякихъ формальностей. Для иностранцевъ, напримѣръ, принятіе подданства сопровождается присягой, которая не требуется отъ инородцевъ, такъ какъ они присягаютъ на подданство вмѣстѣ съ природными русскими подданными. Иностранцы могутъ быть допущены къ принятію подданства только на извѣстныхъ условіяхъ, изложенныхъ окончательно въ законѣ 10 февраля 1864 г. Этотъ законъ составленъ примѣнительно къ постановленіямъ по этому вопросу другихъ государствъ.

§ 183. Подобно иностраннымъ законодательствамъ, и наше различаетъ натурализацію обыкновенную и чрезвычайную.

Условія обыкновенной натурализаціи состоятъ въ слѣдующемъ:

а) Принятію подданства должно предшествовать водвореніе иностранца въ предѣлахъ имперіи. Прошеніе о водвореніи подается начальнику губерніи, въ которой иностранецъ желаетъ поселиться. Начальникъ губерніи выдаетъ ему свидѣтельство, которое и служитъ доказательствомъ водворенія въ Россіи. Срокъ водворенія — пятилѣтній, считая со дня выдачи свидѣтельства [1]).

б) По истеченіи этого времени иностранецъ, желающій вступить въ русское подданство, подаетъ министру внутреннихъ дѣлъ прошеніе, съ указаніемъ состоянія или общества, къ которому онъ хочетъ и въ правѣ приписаться. Къ прошенію должно быть приложено свидѣтельство объ образѣ жизни иностранца, свидѣтельство объ его водвореніи и актъ состоянія просителя, составленный по формѣ, требуемой въ его отечествѣ [2]).

в) Отъ иностранца мужескаго пола, подлежащаго воинской повинности въ своемъ отечествѣ, требуется свидѣтельство въ томъ, что онъ отбылъ эту повинность или свободенъ отъ нея. Впрочемъ, это свидѣтельство требуется только отъ подданныхъ тѣхъ государствъ, съ которыми Россія заключила картельныя конвенціи о выдачѣ лицъ, подлежащихъ конскрипціи.

---

[1]) Св. зак., т. IX, ст. 1538 и 1539, по прод. 1868 г. Иностранцы, поселившіеся въ Россіи до изданія новыхъ правилъ и заявившіе себя полезною дѣятельностью, могутъ доказать давнее свое водвореніе другими документами. Тамъ же, ст. 1540.

[2]) Тамъ же, ст. 1541, 1544.

Министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ удовлетворить просителя или отказать ему, хотя бы и были соблюдены всѣ формальности [1]).

Принятіе въ подданство сопровождается присягой, которая приносится въ присутствіи губернскаго правленія и при участіи духовнаго лица того вѣроисповѣданія, къ которому принадлежитъ иностранецъ. Но если такого лица не окажется въ данной мѣстности, то въ этомъ случаѣ присяга можетъ быть принята старшимъ членомъ губернскаго правленія [2]).

Иностранецъ, принявшій присягу, пріобрѣтаетъ права того состоянія, къ которому онъ вновь приписанъ. Послѣдствія принятія въ подданство распространяются только лично на того, кто принесъ присягу, и на его жену, потому что она слѣдуетъ состоянію своего мужа. Дѣти иностранца, рожденныя до принятія присяги, хотя бы они были несовершеннолѣтними, не признаются русскими подданными. По справедливому замѣчанію Фукара, натурализація есть какъ бы контрактъ между государствомъ и лицомъ, которое принесло присягу, а потому этотъ договоръ распространяется только на лицъ, которыя его заключили, и затѣмъ, на его нисходящее потомство. Совершеннолѣтнія дѣти могутъ сами заявить о своемъ желаніи вступить въ русское подданство и самостоятельно принести присягу на льготныхъ условіяхъ, указанныхъ ниже, въ 184 §. Несовершеннолѣтнія оставляются in suspenso до совершеннолѣтія, и затѣмъ имъ предоставляется объявить, желаютъ ли они вступить въ русское подданство, или нѣтъ [3]).

Исключеніе составляютъ жены иностранцевъ, принявшихъ русское подданство. Онѣ слѣдуютъ состоянію своихъ мужей. Съ измѣненіемъ состоянія мужа, измѣняется и состояніе жены, если только это измѣненіе не ограничиваетъ правъ мужа. Такъ, если онъ лишается всѣхъ правъ состоянія, то въ этомъ случаѣ, при несогласіи жены слѣдовать за мужемъ, самый бракъ расторгается. Но перемѣна подданства не можетъ быть разсматриваема, какъ ограниченіе правъ лица. Напротивъ, съ точки зрѣнія нашего и всякаго другого государства, сообщеніе правъ подданства является льготой, и потому нѣтъ никакого основанія, чтобы жена не слѣдовала въ данномъ случаѣ состоянію мужа. Она считается присягнувшею вмѣстѣ съ своимъ мужемъ [4]).

---

[1]) Ст. 1544 и 1545.

[2]) Ст. 1546, 1547.

[3]) Тамъ же, ст. 1543, 1550. См. Фукаръ, назв. соч., стр. 242. Этотъ писатель доказываетъ, что натурализація не распространяется даже на жену натурализованнаго, если бракъ состоялся до принятія мужемъ иного подданства. По буквальному смыслу 12 ст. Code civ., Фукаръ правъ. Означенная статья гласитъ: „иностранка, вышедшая замужъ за француза, слѣдуетъ состоянію своего мужа“. Въ виду этой статьи, согласіе, изъявленное иностранкою на бракъ съ французомъ, заключаетъ въ себѣ согласіе и на принятіе французскаго подданства. Но изъ 12 ст. никакъ не слѣдуетъ, чтобы жена иностранца, принявшаго французское подданство, слѣдовала этому новому состоянію мужа безъ своего согласія.

[4]) Ст. 1554. Нечего объяснять, что мотивы, приведенные нами въ этомъ пунктѣ, выведены не изъ теоретическихъ началъ, но изъ духа русскаго законодательства,

§ 184. Чрезвычайная натурализація по русскимъ законамъ, подобно иностраннымъ законодательствамъ, предполагаетъ сокращеніе срока предварительнаго водворенія, даже совершенное его уничтоженіе. Этотъ срокъ сокращается:

а) Для иностранцевъ, оказавшихъ Россіи особенныя услуги или извѣстныхъ замѣчательными талантами, особенными учеными познаніями, или же помѣстившихъ значительные капиталы въ общеполезныя русскія предпріятія; срокъ предварительнаго водворенія въ этихъ случаяхъ можетъ быть сокращенъ по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

б) Дѣти русскихъ подданныхъ, бывшихъ замужемъ за иностранцами, но овдовѣвшихъ или разведенныхъ, и дѣти иностранцевъ, прижитыя и получившія воспитаніе въ Россіи, или же хотя родившіяся за границей, но окончившія курсъ наукъ въ русскихъ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, пріобрѣтаютъ право принять присягу на подданство Россіи, если того пожелаютъ, или поступить на русскую службу въ теченіе года по достиженіи ими совершеннолѣтія. Если они пропустятъ этотъ срокъ, то подчиняются правиламъ обыкновенной натурализаціи [2]).

в) Во всякое время и безъ всякаго срока могутъ принимать русское подданство иностранцы, состоящіе на русской службѣ [3]).

г) Русская подданная, вступившая въ бракъ съ иностранцемъ и чрезъ это принявшая иностранное подданство, по смерти мужа или по расторженіи брака, можетъ во всякое время возвратиться въ подданство Россіи. Единственное условіе, требуемое отъ нея государствомъ, состоитъ въ томъ, что она должна представить начальнику той губерніи, гдѣ будетъ ея мѣстожительство, удостовѣреніе о прекращеніи ея брака. Начальникъ губерніи выдаетъ ей свидѣтельство въ томъ, что удостовѣреніе было ему предъявлено. Это свидѣтельство и служитъ доказательствомъ возвращенія въ русское подданство. Присяги въ этомъ случаѣ не требуется [4]).

признающаго тотъ принципъ, что жена (за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 5 IX т.) слѣдуетъ состоянію мужа и не можетъ, въ какомъ бы то ни было отношеніи, выйти изъ его власти. Поэтому, кромѣ того, на основаніи ст. 1542 и „замужнія иностранки не допускаются къ принятію въ подданство Россіи отдѣльно отъ мужей“.

[1]) Ст. 1548.

[2]) Ст. 1549, 1553.

[3]) Ст. 1551.

[4]) Св. зак., т. IX (по прод. 1868 г.), ст. 1552.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Образованіе сословій въ Россіи [1]).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Русскія сословія до Петра Великаго.

§ 185. Подъ именемъ сословій разумѣются отдѣльныя группы подданныхъ, между которыми самъ законъ установилъ наслѣдственныя преимущественно различія въ правахъ и обязанностяхъ. Слѣдовательно, сословія, по самой своей природѣ, являются учрежденіемъ государственнымъ. Этимъ они отличаются, во-1-хъ, отъ кастъ, во-2-хъ, отъ классовъ [2]).

Касты въ томъ видѣ, какъ онѣ установились въ Индіи, въ Египтѣ и др. странахъ, являются учрежденіями религіозными. Онѣ могутъ имѣть политическое и экономическое значеніе, но по своимъ общимъ началамъ онѣ тѣсно связаны съ религіозными воззрѣніями и установленіями страны.

---

[1]) Ср. спеціальныя изслѣдованія для исторіи дворянства — проф. Романовича-Славатинскаго, *Дворянство въ Россіи отъ начала XVIII вѣка до отмѣны крѣпостного права*; исторія образованія дворянскаго состоянія, такъ называемаго служилаго класса, до XVIII ст. изложена въ моемъ соч. *Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи*, гл. I, (*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. II, стр. 115 и слѣд. *Ред.*); для исторіи городского состоянія:—Плошинскаго, *Городское или среднее состояніе Русскаго народа* и т. д.; Муллова, *Историческое обозрѣніе правительственныхъ мѣръ по устройству городского общественнаго управленія*; Дитятина, *Устройство и управленіе городовъ Россіи*, т. I, 1875 г. Нѣкоторыя замѣчанія, касающіяся городского состоянія XVI и XVII ст. имѣются въ *Исторіи мѣстнаго управленія въ Россіи*, гл. III. (*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. II, стр. 250 и слѣд. *Ред.*). Для исторіи крестьянства ср. Бѣляева, *Крестьяне на Руси* (изд. 1860 г. *Ред.*). Отдѣльныя замѣчанія по этому предмету помѣщены въ *Опытахъ по исторіи русскаго права*, проф. Чичерина. По исторіи духовенства обширный трудъ г. Знаменскаго, *Приходское духовенство въ Россіи со времени реформы Петра*.

[2]) Ср. Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, кн. II, гл. V—XVI; его же статья Kasten, Stände, Klassen, помѣщ. въ *Deutsches Staatswörterbuch* Блунчли и Братера, т. V, стр. 520 — 526; Л. Штейнъ, *System der Staatswissenschaft*, т. II; Ф. Ю. Шталь, *Die Philosophie des Rechts*, т. II, отд. II, стр. 42 — 130; Р. Ф. Моль, *Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, т. I, стр. 88 и слѣд.; Ф. Шмиттеннеръ, *Zwölf Bücher vom Staate*, т. I, стр. 221 и слѣд.; К. С. Цахаріэ, *Vierzig Bücher vom Staate*, т. II, стр. 49 — 71; Батби, *Traité de droit public et administratif*, т. II, стр. 292 и слѣд.; Фукаръ, назв. соч., т. I, стр. 271 и слѣд.; И. І. Россбахъ, *Geschichte der Gesellschaft*, восемь томовъ (1868 — 1872 г.). Важное значеніе имѣетъ трудъ Риля, *Die bürgerliche Gesellschaft*.

Различіе классовъ основывается на естественныхъ условіяхъ, неподлежащихъ дѣйствію государственнаго законодательства. Различіе классовъ возникаетъ, во-1-хъ, изъ различія занятій (классъ военныхъ, духовныхъ, ученыхъ. промышленниковъ и т. д.), во-2-хъ, изъ условій величины имущества (богатые, бѣдные), въ-3-хъ, изъ качества собственности (землевладѣльцы, капиталисты), въ-4-хъ, изъ условій количественно-нравственныхъ (образованные и необразованные), въ-5-хъ, изъ роли, которую играютъ отдѣльныя лица въ экономическомъ производствѣ (предприниматели, рабочіе).

Различіе классовъ стоитъ внѣ государственнаго законодательства и можетъ на немъ не отражаться. Съ точки зрѣнія государства, всѣ лица, къ какимъ бы классамъ общества они ни принадлежали, могутъ быть объявлены юридически равноправными относительно отбыванія повинностей, равенства предъ судомъ и уголовнымъ закономъ, и т. д. Слѣдовательно, всѣ классы общества могутъ составлять однородную массу гражданъ. Напротивъ, сословія суть явленіе государственное. Образованіе ихъ объясняется именно тѣмъ, что государство создаетъ различныя права и обязанности, независимо отъ того, существуютъ, или не существуютъ извѣстные классы общества.

Называя сословія явленіемъ государственнымъ, мы, однако, не хотимъ сказать этимъ, чтобы дѣйствительно государству всегда и вездѣ принадлежала инициатива въ дѣлѣ установленія сословныхъ различій. Мы говоримъ только, что различія сословій получаютъ свою санкцію отъ государственнаго законодательства и носятъ характеръ чисто политическій, не имѣющій связи съ различіемъ классовъ или съ какими-либо религіозными воззрѣніями.

§ 186. Сословія образуются подъ вліяніемъ различныхъ условій. Въ западной Европѣ государство только освятило юридическія различія, установившіяся гораздо ранѣе между классами привилегированными и непривилегированными. Феодальные владѣльцы, имѣвшіе огромное политическое значеніе до развитія центральной государственной власти, вошли въ составъ новаго государства на особыхъ правахъ. Государство конфисковало въ свою пользу ихъ политическую автономію, но узаконило тѣ привилегіи, которыми они пользовались въ эпоху своего могущества.

Въ Россіи сословія явились результатомъ государственной политики, сложились по волѣ государственной власти. Поэтому, сословія могли явиться въ Россіи только послѣ окончательнаго образованія государственной власти, послѣ того, какъ княжеская власть взяла верхъ надъ элементами вѣчевыми и удѣльными; словомъ, послѣ того, какъ московскіе князья получили дѣйствительное первенство, сдѣлались фактически самодержавными.

§ 187. Древняя до-московская Россія не знала сословій; въ ней не было юридически организованныхъ состояній съ различными правами и обязанностями [1]). Правда въ древнѣйшей Россіи, кромѣ свободныхъ лицъ, существовали рабы и такъ называемые зависимые, т.-е. закупы, наймиты и др. Но основаніе этого различія должно искать не въ государственномъ правѣ; оно установлено не государственною властью и не по политическимъ соображеніямъ. Несвободныя и зависимыя состоянія были институтомъ частнаго права. Мы даже не имѣемъ права говорить о сословіи закуповъ въ томъ смыслѣ, какъ мы говоримъ, напр., о сословіи крѣпостныхъ крестьянъ: закупничество было, такъ сказать, индивидуальнымъ состояніемъ отдѣльныхъ лицъ. Оно возникало изъ индивидуальнаго гражданскаго отношенія, изъ договора займа, обезпечиваемаго свободою должника. Рабство точно также было установленіемъ частнаго права.

§ 188. Исторія образованія русскихъ сословій тѣсно связана съ политикою московскаго государства. Въ древней Россіи сословныя различія не могли установиться вслѣдствіе отсутствія началъ территоріальнаго подданства, т.-е. подчиненія данной массы людей опредѣленной мѣстной государственной власти. Даже сами князья въ то время не были осѣдлы. Бояре и служилые люди были связаны съ княземъ личнымъ соглашеніемъ и пользовались правомъ оставлять князя во всякое время. Имъ принадлежало право отъѣзда, которое подтверждалось даже въ началѣ московскаго періода договорными грамотами, гласившими: „а боярамъ и слугамъ межи насъ вольнымъ воля“. Понятно, что при существованіи такой исключительно личной связи каждаго служилаго человѣка съ княземъ не могло возникнуть корпораціи служилыхъ людей, какихъ-либо корпоративныхъ стремленій. Каждый договаривается съ княземъ лично за себя. Если онъ недоволенъ, то отъѣзжаетъ и нисколько не заботится о судьбѣ оставшихся товарищей [2]).

---

[1]) Ср. Сергѣевича, *Вѣче и князь*, стр. 31: „Древняя Россія не знала сословій. Это явленіе царской эпохи нашей исторіи; только первые зародыши его относятся къ концу княжескаго періода. Въ княжескую же эпоху все населеніе представляетъ единообразную массу, разные слои которой отличались одинъ отъ другого—достоинствомъ, а не правами. Различій по занятіямъ не существуетъ: отъ князя до послѣдняго свободнаго всякій можетъ быть воиномъ, имѣть поземельную собственность, заниматься торговлей и промыслами. Каждый имѣетъ право на все, но одному удалось больше, чѣмъ другому, а потому онъ и выдѣляется какъ человѣкъ „лучшій“; кто остался позади всѣхъ—характеризуется эпитетомъ „меньшаго“ человѣка. Такимъ образомъ возникала цѣлая лѣстница качественныхъ различій одного и того же рода людей. Ступени этой лѣстницы не были замкнуты: по мѣрѣ улучшенія фактической обстановки, человѣкъ самъ собою поднимался на слѣдующую ступень и наоборотъ“.

[2]) Въ исторіи западно-европейскихъ государствъ мы видимъ совершенно противоположное явленіе. При крѣпкой связи народонаселенія съ землею, тамъ всѣ сословія стремились къ обезпеченію личныхъ правъ путемъ обезпеченія корпоративныхъ привилегій. Члены корпорацій были солидарны въ своихъ интересахъ. Отсюда безпрерывные союзы для борьбы съ королевской властью, добываніе хартій,

Въ такомъ же положеніи находились и прочіе классы народонаселенія. Они пользовались правомъ перехода и могли оставить извѣстное княжество во всякое время.

Отсюда легко понять тотъ процессъ, которымъ впослѣдствіи стали образовываться сословія, и тѣ условія, при которыхъ возникли сословныя различія.

§ 189. Исторія образованія нашихъ сословій тѣсно связана съ исторіей закрѣпощенія народа, которое началось въ московскомъ періодѣ. Московскіе князья, для достиженія своихъ цѣлей, нуждались въ безсмѣнной службѣ бояръ и въ исправномъ отбываніи плательщиками податей и повинностей. Страна требовала полнаго напряженія всѣхъ своихъ силъ для того, чтобы она могла во время татарскаго ига добиться самостоятельности, послѣ сверженія этого ига—добиться своихъ естественныхъ границъ, объединить русскую землю, получить доступъ къ морямъ, необходимымъ для русской торговли и т. д.

Едва только представилась возможность, князья (съ Ивана III) воспрещаютъ служилымъ людямъ отъѣздъ, подъ страхомъ уголовнаго наказанія. Со всѣхъ тѣхъ лицъ, которыхъ подозрѣвали въ желаніи уѣхать изъ Москвы, стали брать крестныя и поручныя записи [1]).

которыя опредѣляли права и обязанности сословій. Въ древней Россіи въ этомъ не было надобности. Каждый служилый человѣкъ имѣлъ полную возможность отъѣхать и обезпечить свои права у другого князя лучше, чѣмъ они были обезпечены въ прежнемъ мѣстѣ служенія.

[1]) Въ крестныхъ записяхъ служилый человѣкъ даетъ крестное цѣлованіе въ томъ, что онъ не отъѣдетъ отъ князя, не будетъ сноситься съ его врагами, будетъ служить и прямить ему во всемъ. Поручныя записи, въ которыхъ встрѣчаются даже имена митрополитовъ, служили ручательствомъ исполненія крестной записи. И тѣ, и другія напечатаны въ большомъ количествѣ въ Собр. госуд. грам. и догов., т. I, №№ 103, 146, 149, 152—154, 157 и т. д. См. для примѣра клятвенную запись князя Даніила Дмитріевича Холмскаго, въ которой онъ обѣщаетъ: 1) „своему Осподарю Великому Князю Ивану Васильевичю и его дѣтемъ служити до своего живота, а не отъѣхати ми отъ своего Осподаря, отъ Великого Князя Ивана Васильевича, ни отъ его дѣтей къ иному ни къ кому"; 2) „а добра ми ему и его дѣтемъ хотѣти вездѣ во всемъ, а лиха ми своему государю Великому Князю и его дѣтемъ мнѣ, князю Даніилу, не мыслити, ни хотѣти никакова, и т. д."; 3) „а черезъ сию мою грамоту язъ князь Данило Дмитреевичъ, что ему думати и починати, или явится что которое мое лихо передъ моимъ Осподаремъ... ино не буди на мнѣ милости Божьее и пречистые его Матери, и святыхъ чюдотворцевъ Петра митрополита и Леонтия, епископа Ростовского и всѣхъ святыхъ... а Осподарь мой, Князь Велики и его дѣти, надо мною по моей винѣ въ казни воленъ".

Иванъ Грозный, кромѣ клятвенной записи отъ лица, подозрѣваемаго въ намѣреніи „отъѣхать", бралъ еще поручныя записи отъ лицъ, ручавшихся за послѣдняго въ вѣрномъ соблюденіи данной клятвы. Такъ, въ 1562 году, 27 князей и другихъ лицъ поручились за князя И. Д. Бѣльскаго въ такой формѣ: „а отъѣдетъ онъ за нашею порукою въ Литву, или въ Крымъ, или въ иные, въ которые государствы, или въ удѣлы, или инде гдѣ нибуди: ино на насъ, на поручникахъ, государю нашему царю и великому князю Ивану Васильевичю всеа Русіи, и его дѣтемъ па-

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ московскомъ государствѣ произошла радикальная перемѣна относительно экономическаго положенія служилаго класса. Старая дружина княжеская (въ кіевскомъ періодѣ) содержалась на счетъ прибытковъ князя. Князь дѣлился съ нею своей казной, одѣвалъ, кормилъ ее. Въ московское время средства содержанія дружины стали иныя. На содержаніе служилыхъ людей князья отдавали извѣстную часть земель. Каждый служилый человѣкъ получалъ такъ называемое помѣстье, съ котораго онъ и долженъ былъ отбывать государеву службу. Такимъ образомъ, помѣстье имѣло двоякое значеніе. Во-1-хъ, оно замѣняло служилому человѣку денежное жалованье, во-2-хъ, имѣло характеръ тяглаго участка, отъ котораго служилый человѣкъ не могъ отказаться по своей волѣ. Какъ только служилый человѣкъ „поспѣвалъ“ на службу, дѣлался „новикомъ“, онъ долженъ былъ явиться на смотръ къ своему ближайшему начальству, которое и распоряжалось о верстаніи его помѣстьемъ. Дворянинъ не могъ сбѣжать съ помѣстья [1]).

Первоначальная обязанность служить съ помѣстья впослѣдствіи перешла въ обязанность служить со всякаго недвижимаго имущества, слѣдовательно, и съ вотчинъ. Въ этомъ смыслѣ помѣстная и вотчинная собственности окончательно смѣшались.

§ 190. Такъ постепенно организовалось сословіе, которое несло служебное тягло. Этому сословію были противоположны другія сословія, несшія подати и разныя повинности съ земли, торговъ и промысловъ. Предметомъ податного обложенія были земля и дворы — особый разрядъ имуществъ, отличный отъ земель и дворовъ, которыя отбывали повинности государству службой. Это были такъ называемыя тяглыя черныя земли. Правительство, нуждавшееся въ своевременномъ поступленіи податей и въ исправномъ отбываніи повинностей, должно было озаботиться тѣмъ, чтобы эти земли и дворы не пустѣли, т.-е. чтобы на каждомъ тягломъ участкѣ былъ свой плательщикъ.

ревичю Ивану да царевичю Ѳеодору, взяти десеть тысечъ рублевъ денегъ, и наши поручниковы головы во княжъ Ивановы головы мѣста. Тамъ же, № 175.

[1]) Въ дополнительныхъ указахъ къ судебнику Ивана IV находится слѣдующее постановленіе: а которые дворяне „не хотятъ государевы службы служити, воровствомъ изъ службы побѣжали, и иные покиня помѣстные и вотчинные земли, били челомъ во дворы къ бояромъ и всякихъ чиновъ людемъ, и кабалы служилые на себя дали, и во дворѣхъ поженились на крѣпостныхъ женкахъ и на дѣвкахъ; и тѣхъ всякихъ съ женами и съ дѣтми, указалъ государь и бояре приговорили, изъ боярскихъ дворовъ взяти въ службу и написати съ городы по помѣстью и по вотчины“. (Указъ 1642 г., марта 11). Ср. также уложеніе царя Алексѣя Михайловича, гл. VII, ст. 8. „А которые государевы ратные всякихъ чиновъ люди будутъ на государевѣ службѣ въ полкѣхъ, и государева служба имъ по разбору служити мощно, а они не дождався отпуску съ государевы службы сбѣгутъ: и имъ за побѣгъ чинити указъ, кто сбѣжитъ вѣпервые, и его бити кнутомъ; а будетъ тотъ же сбѣжитъ въ другіе, и его бити кнутомъ же, да помѣстнаго окладу у него убавити 50 четвертей, да денегъ съ помѣстнаго его окладу со ста четвертей по рублю; а будетъ онъ сбѣжитъ въ третьіе, и его бити кнутомъ же, да у него же отняти помѣстье и отдати въ роздачу“.

Объ этомъ впослѣдствіи стали заботиться и сами члены общины, связанные круговой порукой. Правительство налагало подати и повинности оптомъ на цѣлый округъ, предоставляя затѣмъ раскладку ихъ самой общинѣ, которая отвѣчала за всю сумму налоговъ и, при опустѣніи дворовъ, платила за такъ называемыхъ убылыхъ людей. Вотъ почему сами общины ходатайствовали предъ правительствомъ о предоставленіи имъ права возвращать тяглыхъ. Строгія правительственныя мѣры помогали имъ. и закрѣпощеніе сельчанъ и горожанъ въ XVII столѣтіи было уже фактомъ совершившимся.

Въ особенности это относится къ сельчанамъ. Въ дѣлѣ закрѣпощенія ихъ наше законодательство шло довольно постепенно. Первоначально крестьяне имѣли право сходить съ тѣхъ земель, на которыхъ они сидѣли, во всякое время, безсрочно. Впослѣдствіи, какъ въ княжествѣ московскомъ, такъ и въ народоправствахъ новгородскомъ и псковскомъ, начали установляться сроки, по прошествіи которыхъ можно было переходить съ одной земли на другую. Великокняжескій судебникъ 1497 г. обобщилъ разнообразіе этихъ сроковъ, назначивъ Юрьевъ день (осенній) какъ срокъ, въ который можно было отказываться изъ-за помѣщиковъ, монастырей, вообще изъ-за всѣхъ тѣхъ земель, гдѣ кто жилъ. Сравнительно съ прежнимъ временемъ Юрьевъ день былъ ограниченіемъ, но впослѣдствіи, когда сложилось крѣпостное право, на него смотрѣли какъ на льготу.

§ 191. Къ концу XVI-го столѣтія закрѣпощеніе распространилось на всѣхъ горожанъ и сельскихъ обывателей. Но въ этой массѣ закрѣпощенныхъ черныхъ людей еще не выдѣляются городскіе и сельскіе обыватели. Еще въ началѣ XVI-го вѣка названіе крестьянъ примѣнялось и къ жителямъ городовъ [1]). Но съ усиленіемъ крѣпостного права городскія и сельскія общины стремились къ раздѣленію. Причины этого стремленія кроются, по справедливому замѣчанію покойнаго Бѣляева, въ различіи капиталовъ, доставлявшихъ доходъ здѣсь и тамъ. „Въ уѣздахъ основнымъ капиталомъ была земля, въ городахъ же промыселъ; земля по сущности своей не могла допускать сильнаго различія въ цѣнности, и поэтому уѣздныя сохи въ отношеніи къ качеству земли не могли увеличиваться, или уменьшаться больше, какъ наполовину: промыселъ же, какъ плодъ и поприще способностей человѣка, разнообразился въ огромныхъ размѣрахъ, ибо и гость, торговавшій съ Ганзою, Константинополемъ и Персіей, былъ также промышленникъ, какъ и бобыль, выносившій на рынокъ лапти, сплетенные имъ наканунѣ“. Вслѣдствіе этого необходимость индивидуальнаго различія членовъ городскихъ общинъ въ дѣлѣ разверстки податей и повинностей выступила наглядно. Городскіе люди не выдержали бы равномѣрности уѣздныхъ сохъ, имѣвшихъ въ виду приблизительно однородный и одинаковый капиталъ. Затѣмъ, смѣшеніе городовъ съ селами привело бы къ тому невыгодному для первыхъ результату, что уѣздный человѣкъ могъ бы тогда заниматься всякими промыслами, а подати нести съ одной земли; горожанинъ же долженъ

---

[1]) См. *Ист. мѣстн. упр. въ Россіи*, стр. 147, прим. 2. [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. II, стр. 252, пр. 2. *Ред.*].

былъ нести подати и съ земли, и съ промысловъ. Съ другой стороны, уѣздные люди избѣгали смѣшенія съ городами по той причинѣ, что посадскіе любили сбрасывать лежащее на нихъ бремя на другихъ и привлекать разныя слободы и волости къ своему тяглу, не позволяя пользоваться его выгодами. Въ XVII столѣтіи городскіе и уѣздные люди строго разграничиваются [1]).

§ 192. Рядомъ съ установленіемъ государственнаго крѣпостного права, установлялось крѣпостное право частное. Оно постигло людей, сидѣвшихъ на владѣльческихъ и монастырскихъ земляхъ. Частное крѣпостное право возникло также изъ общихъ государственныхъ соображеній, изъ финансовыхъ нуждъ правительства, и этимъ оно отличалось отъ стараго закупничества и позднѣйшаго кабальнаго холопства, какъ явленій частнаго права [2]).

Дѣйствительно, крѣпостное право въ собственномъ смыслѣ слова было послѣдствіемъ общей системы государственныхъ тяглъ. Два рода тягла обращали на себя вниманіе правительства: тягло служебное и, затѣмъ, разнаго рода подати, повинности и оброки. Тягло служебное спеціально обезпечивалось помѣстной землей, съ которой помѣщики несли свою службу и доставляли правительству кромѣ того извѣстное количество такъ называемыхъ даточныхъ людей въ размѣрѣ, исчисленномъ въ московскомъ помѣстномъ приказѣ и разрядѣ. Поэтому правительство должно было принять мѣры къ тому, чтобы помѣстья не пустѣли; иначе помѣщику не съ чего будетъ служить службу, а государству брать повинности. Крѣпостное право явилось такимъ образомъ обезпеченіемъ матеріальныхъ средствъ владѣльца, обязаннаго служить и, кромѣ того, средствомъ обезпеченія исправнаго отбыванія повинностей, лежавшихъ на крестьянахъ. Впослѣдствіи, изъ факта прикрѣпленія крестьянъ къ землѣ развилось право въ позднѣйшемъ смыслѣ этого слова, т.-е. какъ частная власть лица одного сословія надъ совокупностью лицъ другого сословія.

§ 193. Таковы главнѣйшія фактическія данныя, объясняющія процессъ образованія сословій въ московскомъ государствѣ. Сдѣлаемъ общіе выводы изъ этихъ фактовъ.

Процессъ образованія сословій въ царскую эпоху выражается въ закрѣпощеніи разныхъ разрядовъ лицъ. Это закрѣпощеніе имѣло двоякій смыслъ. Во-первыхъ, московскіе государи организовали систему разныхъ тяглъ, повинностей, наложеніемъ въ пользу государства на различные классы общества. Всю массу этихъ

---

[1]) Ср. XIX гл. улож. царя Алексѣя Михайловича.

[2]) Въ этомъ согласны всѣ изслѣдователи исторіи русскаго права. Ср. Бѣляева, назван. соч. [изд. 1860 г.], стр. 105: „разстроенное положеніе финансовыхъ дѣлъ и отягощеніе народа наконецъ вызвали московское правительство... къ общему прикрѣпленію свободныхъ крестьянъ къ землѣ". Ср. также Чичерина (*Опыты по исторіи русскаго права*, стр. 230): „укрѣпленіе крестьянъ было не частнымъ правомъ, пріобрѣтеннымъ однимъ лицомъ надъ другимъ, а послѣдствіемъ общихъ обязанностей, наложенныхъ на всѣ сословія".

тяглъ можно подвести подъ двѣ группы: а) тяглъ служебныхъ и б) тяглъ, состоявшихъ въ отбываніи разныхъ податей и повинностей. Перваго рода тягло было наложено на старую дружину, второе на остальную массу народонаселенія. — Во-вторыхъ, наложеніе этихъ государственныхъ повинностей имѣло своимъ послѣдствіемъ ограниченіе личной свободы тяглыхъ людей, которое явилось средствомъ обезпеченія исправнаго отбыванія государственныхъ тягостей. Первоначально ограниченіе личной свободы имѣло цѣлью укрѣпить начала территоріальнаго подданства. Оно было направлено противъ стариннаго права оставлять княженіе и государственную территорію въ случаѣ личнаго неудовольствія на князя или государя. Такой смыслъ имѣла борьба противъ боярскаго отъѣзда. Народонаселеніе дѣлалось такимъ образомъ частью государственной территоріи, которую оно не могло оставлять произвольно; затѣмъ, ограниченія личной свободы пошли дальше. Они направились противъ права избирать свободно родъ занятій и перемѣнять мѣсто жительства даже въ предѣлахъ государства. Каждый долженъ былъ нести тягло, наложенное на него государствомъ. Онъ не могъ его оставлять, не имѣлъ права перейти въ другое сословіе. Каждый обязанъ былъ отбывать свои повинности тамъ, гдѣ находился его тяглый участокъ (земля, дворъ, помѣстье), и не могъ самовольно оставлять его, чтобы онъ „не пустовалъ“. Слѣдовательно, каждый чинъ людей былъ какъ бы приписанъ къ особому роду имущества, съ котораго онъ несъ свои повинности. Тяглу служебному соотвѣтствовало помѣстье, тяглу городскому — тяглый дворъ, лавка, тяглу сельскому — выть, обжа, вообще земельный участокъ въ уѣздной землѣ. Въ этой системѣ тяглъ и заключается разгадка образованія сословій и, затѣмъ, установленія между ними извѣстныхъ іерархическихъ отношеній.

§ 194. Повинностямъ, наложеннымъ на каждый чинъ людей, соотвѣтствовало и различіе въ правахъ, которыми они пользовались въ государствѣ. Достоинство сословія опредѣлялось достоинствомъ повинности. Съ государственной точки зрѣнія, больше всего правъ должно было давать тягло, имѣющее ближайшее отношеніе къ власти,—тягло служебное. Кромѣ близости къ государю, преимущества служилаго класса опредѣлялись еще и другими обстоятельствами. 1) Служилое сословіе несло свое тягло съ особаго рода имущества—съ помѣстныхъ и вотчинныхъ земель, поэтому оно скоро получило исключительную привилегію владѣть такими землями. Мало-по-малу правительство формально запретило лицамъ другихъ сословій пріобрѣтеніе помѣстій и вотчинъ, мотивируя это тѣмъ, чтобы „земля изъ службы не выходила“. 2) Помѣстья и вотчины

были населены крестьянами, сидѣвшими на этихъ земляхъ—первоначально по добровольному соглашенію съ владѣльцами, но со времени всеобщаго прикрѣпленія сословій къ землѣ, крестьяне поступили подъ частную власть землевладѣльца, т.-е., кромѣ общаго крѣпостного права, они подчинились еще частному крѣпостному праву. 3) По общему принципу сословныхъ тяглъ, установленному въ московскомъ періодѣ, одно тягло не могло быть смѣшиваемо съ другимъ. Поэтому дворянство, несшее служилое тягло, не могло уже нести никакого другого, т.-е. оно было избавлено отъ прочихъ податей и повинностей.

Городской и сельскій классы составляли вмѣстѣ разрядъ податныхъ сословій. Но, какъ мы видѣли, постепенно между ними установилось рѣзкое различіе.

Городскіе обыватели несли повинности: а) съ тяглыхъ городскихъ дворовъ и б) съ торговыхъ промысловъ. Поэтому уже съ XVII ст. установилось общее правило, что владѣть тяглымъ дворомъ, производить торгъ и заниматься промысломъ въ городѣ могъ только тотъ, кто состоялъ въ городскомъ тяглѣ. Но попасть въ городское тягло при закрѣпощеніи сословій было уже трудно. Для этого, прежде всего надо было выйти изъ другого тягла, т.-е. изъ другого сословія. Вотъ почему городскіе обыватели пріобрѣли права, если не на исключительное, то на преимущественное производство торговли и промысловъ въ городахъ, но зато имъ не принадлежало право поступленія на государственную службу.

Наименѣе привилегій и наиболѣе повинностей лежало на крестьянахъ. Крестьянство обратилось въ сословіе, приписанное преимущественно къ земледѣлію. Но затѣмъ на него возлагались и разнаго рода другія тягла. Можно сказать, что каждая государственная потребность удовлетворялась обыкновенно средствами натуральныхъ повинностей. Поэтому, уже въ московскомъ государствѣ мы встрѣчаемъ чрезвычайно много разрядовъ крестьянъ, приписанныхъ къ какому-либо дѣлу, напр., каменному (каменщики), ямскому (ямщики) и т. д.

Таковы перемѣны, происшедшія съ массой прежде свободныхъ людей. Но въ московскомъ государствѣ удержались и прежнія несвободныя состоянія — кабальные холопы и холопы полные. Они различались самимъ законодательствомъ отъ крѣпостныхъ крестьянъ [1]). Такъ уложеніе царя Алексѣя Михайловича признаетъ за крестьянами личныя имущественныя права, которыхъ у холоповъ не было. Смѣшеніе холоповъ и крѣпостныхъ крестьянъ было результатомъ ревизіи 1719 г.

[1]) Какъ это доказываетъ Бѣляевъ. См. ниже.

§ 195. Изложивъ, такимъ образомъ, процессъ закрѣпощенія всѣхъ земскихъ сословій, необходимо сказать нѣсколько словъ о томъ положеніи, которое занимало въ древней Россіи сословіе, по самому принципу своему отличавшееся отъ сословій земскихъ. При всеобщемъ расчлененіи общества, при образованіи болѣе или менѣе замкнутыхъ корпорацій, несшихъ свое особое тягло, прикрѣпленныхъ до извѣстной степени къ своему мѣсту, невольно рождается вопросъ, какое же положеніе занимало среди этихъ чиновъ московскаго государства духовное сословіе, юридическое положеніе котораго, какъ сословія, до тѣхъ поръ не было опредѣлено.

§ 196. Съ принятіемъ христіанства церковь явилась въ Россію съ особыми привилегіями, которыя обыкновенно принадлежали ей и церковнымъ людямъ на западѣ въ Европѣ и въ Византіи. Объяснять, почему церковь должна была занять у насъ привилегированное положеніе, врядъ ли представляется необходимымъ [1]). Церкви предстояло передѣлать языческое общество не только съ формальной стороны, но и со стороны его нравственной природы, изъ общества языческаго сдѣлать общество, живущее идеалами христіанскими. Съ этой точки зрѣнія она должна была пріобрѣсти вліяніе на всѣ слои общества, даже на князей, такъ какъ церковь поставила себѣ задачей внести начала христіанства и въ область государственной политики. Вотъ почему церковь постоянно стремилась занять привилегированное положеніе въ государствѣ, стать внѣ зависимости отъ свѣтской юрисдикціи, составить изъ себя особую корпорацію, подчиненную исключительно духовной власти. Это требованіе было признано князьями и выразилось уже въ церковномъ уставѣ Владиміра Святого [2]). Пространство духовнаго суда опредѣлялось двумя началами: а) въ отношеніи нѣкоторыхъ дѣлъ суду церкви были подчинены всѣ классы общества [3]) и б) церковному суду подлежали во всѣхъ дѣлахъ такъ называемые церковные люди. Сюда относятся два разряда лицъ: во-1-хъ, духовные въ собственномъ смыслѣ, т.-е. служащіе при церкви [4]), и, во-2-хъ, лица свѣтскія,

[1]) Подробности относительно этого предмета см. въ превосходномъ изслѣдованіи Неволина: „О пространствѣ церковнаго суда“, помѣщеннаго въ VI т. *Полнаго собранія его сочиненій*.

[2]) Владиміръ Св., давая свой уставъ, слѣдующимъ образомъ объясняетъ мотивы, побудившіе его издать этотъ законодательный памятникъ. По принятіи христіанства, говоритъ онъ, *я* раскрылъ Греческій Номоканонъ и нашелъ въ немъ: „оже не подобаетъ сіхъ судовъ и тяжъ князю судити, ні бояромъ его, ні тивуномъ. И азъ, съгадавъ съ своіми дѣтми и съ всѣми князи, и съ своими бояры, далъ есмы тѣ суды церквамъ Божьимъ, Митрополиту и всѣмъ Епископомъ по руской земли“.

[3]) Сюда относились преимущественно дѣла семейныя, преступленія противъ нравственности, святотатства и т. д. „Тыи вси суды,—продолжаетъ уставъ — церквамъ Божьимъ даны суть закономъ Божьимъ, по правиламъ святыхъ отецъ, христіанскими цари и князи въ всѣхъ христіаньскихъ людехъ“.

[4]) „А се люди церъковни, преданіи Митрополиту по правіломъ: игуменъ, игуменья, попъ, діаконъ, попадья, діаконица и дѣти ихъ, и кто в крілосѣ, чернецъ, черніца, проскуняица, пономарь“...

поставленныя подъ защиту церкви, наприм., лекари, слѣпые, хромые, вдовы и др. Эти люди подчинялись святительскому суду во всякихъ дѣлахъ. Ни князь, ни намѣстники, ни судьи, ни тіуны не должны были вмѣшиваться въ область церковнаго суда [1]).

Эти начала подтверждались и церковными уставами Ярослава Новгородскаго, князя Всеволода Мстиславича (1137 г.) и Ростислава Мстиславича Смоленскаго (1150 г.) [2]).

§ 197. Но всѣ тѣ привилегіи, которыя установлены церковными уставами, касались единственно церковныхъ людей, т.-е. тѣхъ лицъ, которыя такъ или иначе числились между духовными чинами, или чернаго или бѣлаго духовенства. Отсюда еще никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовенство представляло изъ себя такую замкнутую корпорацію, какою оно явилось впослѣдствіи. При отсутствіи сословныхъ различій въ древней Россіи, даже врядъ ли могъ быть поставленъ вопросъ, къ какому званію будетъ принадлежать потомство священно- и церковно-служителей. Если свѣтская власть и касалась духовенства, то, главнымъ образомъ, со стороны имущественныхъ отношеній. Имущества, владѣемыя церковію, по общему правилу, не были освобождены отъ государственныхъ податей и повинностей. Крестьяне, сидѣвшіе на такъ называемыхъ монастырскихъ земляхъ, должны были отбывать всякія подати въ пользу государства. Что таково было дѣйствительно общее правило, объ этомъ свидѣтельствуютъ жалованныя грамоты, освобождающія многіе монастыри отъ обязанности платить что-либо съ своихъ земель въ государственную казну. Если бы церковныя имущества не облагались сборами въ пользу государства, то не для чего было бы издавать эти грамоты.

§ 198. Итакъ, церковь, какъ совокупность лицъ, имѣющихъ степени священства и принадлежащихъ къ монашескому чину, представляла особую, но не наслѣдственную корпорацію, подчиненную исключительно духовному суду. Этого мало. Въ духовенствѣ того времени мы замѣчаемъ довольно оригинальное движеніе: оно само стремится стать по подсудности въ непосредственныя отношенія къ

---

[1]) „А имутъ обидѣті суды церковныа, или отъимати,— прибавляетъ уставъ—да будутъ прокляти всій вѣкъ и вбудущій о седми съборъ святыхъ отець вселенскыхъ".

[2]) Содержаніе всѣхъ этихъ уставовъ тождественно съ тѣмъ, что установлено Владиміромъ Святымъ; напримѣръ, въ уставѣ Всеволода Мстиславича говорится: „а се изобрѣтохомъ въ Греческомъ Номоканонѣ, что сихъ судовъ и тяжъ не судити князю, ни его дѣтемъ, ни его намѣстникомъ, ни его бояромъ, ни его тіуномъ, ни десятника не держати... А се приказываю своимъ намѣстникомъ и тіуномъ: суда церковного не обидѣти, ни судити безъ Владычня намѣстника"... Къ церковнымъ людямъ отнесены тѣ же разряды лицъ, что и въ уставѣ Владиміра. Въ уставѣ Смоленскаго князя Ростислава Мстиславича читаемъ: „а тяжъ епископлихъ не судити никомуже, судитъ ихъ самъ епископъ"... Очевидно, что эти областныя церковныя грамоты писались по образцу Кіевской грамоты, изданіе которой приписывается Владиміру.

князю [1]). Разгадка этого явленія заключается въ томъ, что духовенство, въ особенности же монастыри, чрезвычайно тяготились мѣстнымъ судомъ, какъ свѣтскимъ, такъ и духовнымъ. Это соображеніе подтверждаютъ акты Стоглаваго собора. Изъ нихъ мы видимъ, что высшее духовенство настаивало на томъ, чтобы епископы, попрежнему, судили въ своихъ епархіяхъ. Монастыри же, напротивъ, тяготятся епископскимъ судомъ. Изъятія отъ этого послѣдняго установлены жалованными грамотами. Въ нихъ говорится обыкновенно: „а кому будетъ искати чего на игуменѣ или братіи, ино сужу азъ самъ князь великій, или кому я прикажу". Такимъ образомъ, для дѣлъ духовенства установилась фактически великокняжеская юрисдикція. Завѣдываніе этими дѣлами сосредоточилось въ Большомъ дворцѣ, въ особомъ отдѣленіи, которое получило названіе „приказа переносныхъ дѣлъ", потому что сюда переносились дѣла изъ областныхъ приказовъ. Впослѣдствіи это отдѣленіе стало называться монастырскимъ приказомъ. Церковная юрисдикція передается чисто свѣтскому установленію, которое и судитъ весь священническій и иноческій чинъ, главнымъ образомъ въ его гражданскихъ дѣлахъ, по законамъ свѣтскимъ [2]).

Это движеніе законодательства не обошлось безъ сильнаго протеста со стороны духовенства, въ особенности со стороны патріарха Никона. Борьба его, правда, была неудачна: соборъ 1666 г. низложилъ его. Но въ слѣдующемъ году государство сдѣлало уступку духовенству. Соборъ 1667 г. настоялъ на уничтоженіи монастырскаго приказа и установилъ слѣдующій принципъ: „да не вовлачаютъ отнынѣ священниковъ и монаховъ въ мірскія судилища, ниже да судятъ мірскіе люди освященнаго монашескаго чина и всякаго церковнаго причта, яко же запрещаютъ правила св. апостолъ и св. отецъ". Но нельзя сказать, чтобы постановленія собора 1667 г. провели точныя границы между церковной и свѣтской юрисдикціей. Отношенія между духовнымъ чиномъ, съ одной,—и государствомъ, съ другой стороны, остались вообще довольно неопредѣленными.

§ 199. Въ такомъ же положеніи находилось и самое духовное сословіе. Мы должны, прежде всего, спросить себя, было ли оно на-

---

[1]) Вопросъ этотъ затронутъ, между прочимъ, въ сочиненіи профессора Горчакова: *Монастырскій приказъ*. Сравни мою рецензію на означенное сочиненіе (*Политика, исторія и администрація*,—„Эпизодъ изъ исторіи церковнаго управленія") [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. I, стр. 883—419. *Ред.*].

[2]) Уложеніе царя Алексѣя Михайловича, глава XIII, статья 1. „А нынѣ Государь Царь и Великій Князь Алексѣй Михайловичъ всея Русіи... указалъ монастырскому приказу быть особно, и на Митрополитовъ, и на Архіепископовъ, и на Епископовъ, и на ихъ приказныхъ и дворовыхъ людей, и на дѣтей боярскихъ, и на ихъ крестьянъ, и на монастыри, и на Архимандритовъ и игуменовъ, и на строителей, и на келарей, и на казначеевъ, и на рядовую братью, и на монастырскихъ слугъ, и на крестьянъ, и на поповъ, и на церковной причетъ, во всякихъ исцовыхъ искѣхъ судъ давати въ Монастырскомъ приказѣ".

Патріаршіе суды были поставлены подъ апелляцію боярской думы. Ср. тамъ же, глава XII, статья 2.

слѣдственно въ томъ смыслѣ, какъ оно сдѣлалось наслѣдственнымъ послѣ? Здѣсь, разумѣется, должно отличать фактъ отъ права. По праву, какъ каноническому, такъ и свѣтскому, духовное званіе не было наслѣдственно. Оно не было таковымъ и въ Кіевской Руси. Духовенство возбудило вопросъ о наслѣдственности своего званія только тогда, когда уже начали образовываться твердыя сословныя различія между разными разрядами лицъ. Со стороны фактической вопросъ рѣшается иначе. Съ одной стороны, наслѣдственности духовнаго званія препятствовало выборное начало, признаваемое нашею церковію и практикой при замѣщеніи приходомъ священническихъ и причетническихъ должностей. Право прихожанъ выбирать священниковъ и причетниковъ подтверждается духовнымъ регламентомъ (1721 года). Множество фактовъ свидѣтельствуютъ о томъ, что прихожане осуществляли это право. Они выбирали то или другое лицо въ кандидаты на священническую должность, и затѣмъ, вмѣстѣ съ грамотой объ избраніи, отсылали къ епископу, который и рукополагалъ выбраннаго [1]). Впослѣдствіи съ выборнымъ началомъ стало конкурировать то, что можно назвать правомъ патроната. Съ развитіемъ крѣпостничества, право представленія кандидатовъ на замѣщеніе церковныхъ должностей перешло къ владѣльцу [2]). Съ другой стороны, нельзя не обратить вниманія на стремленіе самого духовенства сдѣлать свое званіе наслѣдственнымъ. Наслѣдственность, можно сказать, сама собою устанавливается въ первобытныхъ обществахъ. Занятія отца естественно переходятъ и на сына. Въ особенности это примѣнимо къ духовнымъ должностямъ, требующимъ предварительной подготовки—грамотности, нѣкоторой начитанности въ священномъ писаніи и т. д. Понятно само собой, что священники наставляли своихъ дѣтей священному писанію, съ юныхъ лѣтъ учили грамотѣ и объясняли имъ порядокъ церковной службы. Вотъ почему прихожане и само законодательство смотрѣли на нихъ, какъ на естественныхъ преемниковъ своихъ отцовъ [3]). Прихожане выбирали на церковныя должности предпочтительно дѣтей церковно- и священнослужителей.

§ 200. По мѣрѣ закрѣпощенія сословій, кругъ тѣхъ лицъ, изъ которыхъ могли замѣщаться приходскія мѣста, постепенно сокращался. Князья съ давнихъ поръ старались поставить преграду выходу изъ разряда податныхъ людей въ священство ради тѣхъ привилегій, которыми пользовались лица духовнаго званія. Выпустить кого-либо изъ черныхъ людей въ священническій чинъ, значило потерять плательщика. Поэтому, въ грамотахъ, которыя давали князья

[1]) Ср. Знаменскій, назв. соч., стр. 1 и слѣд.

[2]) Ср. Знаменскій, назв. соч., тамъ же.

[3]) Церковный уставъ Всеволода относитъ къ церковнымъ людямъ изгоевъ, т.-е. лицъ, не имѣющихъ опредѣленнаго общественнаго положенія; онъ говоритъ: „изгои трои: поповъ сынъ грамотѣ не умѣетъ, холопъ изъ холопства выкупится, купецъ одолжаетъ“. Слѣдовательно, если сынъ священника былъ грамотнымъ, то соціальное положеніе его являлось опредѣленнымъ, онъ естественно принадлежалъ къ духовному званію.

святителямъ, оговаривалось, чтобы слугъ и данныхъ людей въ попы или діаконы не ставить. Актами собора 1667 г. запрещалось также посвящать въ попы крѣпостныхъ людей; если же кто изъ нихъ и былъ посвященъ, то дѣти его оставались въ крестьянствѣ [1]). Сами тяглыя общины неохотно отпускали отъ себя въ священство, такъ какъ онѣ были заинтересованы въ томъ, чтобы земля ихъ не пустовала, иначе имъ бы пришлось платить излишнія подати и повинности.

Стремленіе духовенства сдѣлать свои мѣста наслѣдственными прямо вытекало изъ тѣхъ привилегій, которыя давало священство, и тѣхъ матеріальныхъ выгодъ, которыя можно было получать съ прихода. Мало-по-малу церковныя должности въ глазахъ духовенства становятся частною собственностью того или другого священника или причетника, которую можно передать своимъ дѣтямъ по наслѣдству. Приходскія мѣста дѣлаются даже предметомъ гражданскихъ сдѣлокъ: ихъ продаютъ, отдаютъ въ аренду и т. п. [2]). Протестъ противъ юридической наслѣдственности прихода, впрочемъ, довольно слабый, возникаетъ только со стороны епископской власти. При этомъ она руководствовалась тѣмъ соображеніемъ, что приходы должны замѣщаться достойными людьми, а не лицами, права которыхъ основываются только на томъ, что они происходятъ отъ лица, въ данное время занимающаго извѣстную церковную должность.

§ 201. Несмотря однако на то, что наслѣдственность духовнаго званія успѣла укрѣпиться довольно сильно, судьба потомства священническаго оставалась долгое время неопредѣленной. Юридическое положеніе дѣтей священно- и церковно-служителей опредѣлилось окончательно только въ 1869 году. Во времена же московскія этому препятствовало то обстоятельство, что количество приходовъ, которое могло занимать потомство наличнаго духовенства, было до извѣстной степени ограничено. Многія изъ лицъ духовнаго званія оставались безъ мѣста. Они числились при церкви, фактически не неся никакихъ опредѣленныхъ занятій. По родителямъ же своимъ они не были записаны ни въ какое тягло. Изъ этого-то, между прочимъ, разряда лицъ и образовались государевы вольные, гулящіе люди.

Въ царствованіе Алексѣя Михайловича мы встрѣчаемъ уже попытки правительства такъ или иначе сдѣлать вольныхъ гулящихъ людей полезными государству. Въ 1660 г. вышелъ грозный указъ, повелѣвавшій всѣхъ священническихъ и причетническихъ сыновей, которые не умѣютъ грамотѣ, брать на службу [3]). Указъ этотъ воз-

[1]) Знаменскій, назв. соч., стр. 3 и слѣд.

[2]) Знаменскій, назв. соч., стр. 7 и слѣд.

[3]) Указъ 1660 г., декабря 15 (П. С. З. № 283): „указалъ Великій Государь... собрать... дѣтей боярскихъ недорослей, которые въ службу поспѣли, а Государевы службы не служатъ, и въ чинѣхъ ни въ какихъ ненаписаны, а живутъ у отцовъ своихъ, и у дядьевъ, и у братьевъ, и у иныхъ своихъ родимцевъ, и поповыхъ и дьячковыхъ дѣтей и племянниковъ и внучатъ, у которыхъ сына по два, и по три, и по четире, взять отъ дву третьяго, а отъ четырехъ двухъ; а въ которой семьѣ больше, тѣхъ потому-жъ; а которые грамотѣ умѣютъ, и тѣхъ оставливать съ отцами у церквей, чтобъ церквамъ оскудѣнья не было, а лишнихъ всѣхъ имать и писать въ службу".

будилъ крайнее неудовольствіе въ духовенствѣ, и правительство поспѣшило его отмѣнить. Въ указѣ объ отмѣнѣ помѣщены и мотивы изданія перваго указа. Они прямо свидѣтельствуютъ о приближеніи будущей бури [1]).

§ 202. Организація сословій въ московскомъ государствѣ, несмотря на различіе отдѣльныхъ состояній, представляла, однако, полное единство основанія. Вся система сословій была основана на началѣ тяглъ. Каждое сословное различіе объяснялось различіемъ тяглъ. Въ оправданіе всякаго права можно было привести хоть какую-нибудь, хотя бы самую ничтожную, повинность. Поэтому, въ московское время мы не можемъ говорить о привилегіяхъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, не можемъ потому, что привилегія, по самому существу своему, есть право, основанное не на общихъ началахъ государственнаго законодательства, а на началѣ, отличномъ отъ него. Привилегія есть изъятіе изъ общаго права. Исторія образованія привилегированныхъ сословій въ собственномъ смыслѣ слова открывается съ Петра Великаго. Конечно, не Петръ Великій создалъ то сословное различіе, какое мы видимъ въ XVIII ст., но его мѣры въ значительной степени подготовили его.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Образованіе русскихъ сословій со времени Петра Великаго.

А. Отношеніе Петра Великаго къ сословіямъ вообще.

§ 203. Петръ Великій нуждался въ закрѣпощенныхъ сословіяхъ даже больше, чѣмъ московское правительство. Реформа, задуманная имъ, требовала безпримѣрнаго напряженія всѣхъ государственныхъ силъ. Поэтому, преобразователь оставилъ сословную организацію почти въ томъ же видѣ, въ какомъ получилъ ее отъ своихъ предшественниковъ. При немъ дворянство должно было служить еще больше, чѣмъ служило прежде. Въ прежнее время оно отбывало служебное тягло далеко непостоянно. На дворянствѣ лежала обязанность являться на службу только во время войны. Затѣмъ отъ войны до войны большинство служилаго сословія распускалось. Съ

---

[1]) Указъ 1661 г., 1 февраля. „О не взятіи неволею въ службу духовнаго чина дѣтей“ (П. С. З. № 291). Указъ повелѣваетъ, чтобы „и попы, и дьяконы и причетники церковные тѣхъ дѣтей своихъ и братью и племянниковъ отъ всякихъ неподобныхъ и воровскихъ промысловъ унимали, и всякому доброму дѣлу учили и береженье къ нимъ держали; чтобъ они за воровствомъ и ни за какими неподобными дѣлы впредь не ходили“.

развитіемъ помѣстной системы, какъ способа вознагражденія за службу, у служилаго сословія въ мѣстности начинаютъ являться интересы, которыхъ не имѣла старая „дружина“, кормившаяся подлѣ князя. Только часть служилаго люда направлялась въ Москву, съ цѣлью составить себѣ выгодное общественное положеніе службою. Другіе стремились къ себѣ въ помѣстья [1]). Петръ Великій преобразовалъ войско, организовалъ постоянную армію, которая прежде всего должна была наполняться служилымъ сословіемъ, дворянствомъ.— За уклоненіе отъ службы грозили штрафы, тѣлесныя наказанія, конфискація имущества [2]). Въ 1722 г. нѣтчикамъ дворя-

[1]) Ср. *Высшая администрація. Р. XVIII ст.*, стр. 11 и слѣдующія (*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. I, стр. 57 и слѣд. *Ред.*). „Въ средѣ дворянскаго сословія должно было начаться двоякое движеніе: одно къ центру, къ Москвѣ: туда влекли дворянина старыя преданія, тамъ естественный центръ его дѣятельности, тамъ государева служба, для которой онъ родился, туда требуетъ его родовая честь—онъ долженъ поддержать свой родъ на его мѣстѣ—словомъ, стремленіе къ Москвѣ есть продуктъ старой Россіи. Другое движеніе началось отъ центра къ окраинамъ, къ областямъ; если къ Москвѣ тянули служилаго человѣка честь и временемъ освященныя понятія, къ области манили его новые, подъ вліяніемъ Москвы сложившіеся интересы; въ прежнее время служилая дружина бродила вмѣстѣ съ княземъ или одна изъ удѣла въ удѣлъ; теперь у всякаго служилаго есть мѣсто, гдѣ онъ можетъ поселиться, если не захочетъ жить въ Москвѣ; у него есть помѣстье. Слабы еще интересы, связывающіе дворянство съ этими землями. Хозяйствомъ заниматься не весело и трудно. Только что закрѣпленные крестьяне бѣгутъ, хозяйственные пріемы просты, можно хозяйничать и за глазами. Притомъ, для деревенской жизни надо оставить Москву, быть не у дѣлъ, а это большая обида служащему: родъ можетъ захудать, и самъ потеряешь почетъ. Далѣе, испомѣщеніе служилаго сословія хотя и становится главнымъ способомъ вознагражденія за службу, но далеко не исключаетъ остальныхъ; — если система кормленія уже отжила свой вѣкъ, какъ общее юридическое, законное правило, она уцѣлѣла, какъ обычай—кто у дѣлъ, тотъ и кормится отъ дѣлъ. Доходы съ дѣлъ еще считаются почетнѣйшимъ способомъ вознагражденія, болѣе соотвѣтствуютъ понятіямъ дворянства, какъ служилаго сословія. Но, постепенно, и помѣстья пріобрѣтаютъ для него большую прелесть. Кому не повезло на службѣ, чей родъ захудалъ, кто не хочетъ служить въ военной службѣ,—все бѣжитъ въ деревню. Тамъ убаюкивается онъ покоемъ, тамъ появляются у него новые интересы, и неохотно отрывается она на царскую службу, которая, большею частью, является для него въ формѣ службы военной, т.-е. наиболѣе сопряженной съ опасностями и издержками — вещами далеко не привлекательными для хозяина и мирнаго гражданина, какимъ сталъ служилый человѣкъ подъ вліяніемъ деревенскаго воздуха. Военная служба, при тогдашнемъ устройствѣ войска, представляется чѣмъ-то временнымъ, случайнымъ; между походами лежитъ длинный промежутокъ времени, въ теченіе котораго служилый успѣвалъ потерять свои воинственныя наклонности и пріобрѣсти расположеніе къ покою и экономіи. Кончилось тѣмъ, что дворянство всѣми силами отговаривается отъ службы“. Ср. также Соловьева, *Исторія Россіи*, т. XIII, стр. 82: „многіе говорили: дай Богъ великому государю служить, а саблю изъ поженъ не вынимать“.

[2]) П. С. З. №№ 2.327, 2.384, 2.625 и друг. Срав. Романовича-Славатинскаго, стр. 182 и слѣд.

намъ и недорослямъ грозитъ лишеніе всѣхъ правъ состоянія—шельмованіе. Неявившіеся на срокъ „будутъ шельмованы и съ добрыми людьми ни въ какое дѣло причтены быть не могутъ, а ежели кто таковыхъ ограбитъ, ранитъ, что́ у нихъ отыметъ или до смерти убьетъ, то челобитья не принимать и суда не давать, а движимое и недвижимое ихъ имѣніи отписаны будутъ на насъ безповоротно“ [1]). Тягла другихъ сословій также увеличились.

Но если общая организація сословій оставалась та же, то въ частностяхъ произошли важныя перемѣны, вліявшія на будущую судьбу нашихъ сословій.

§ 204. Главная изъ этихъ перемѣнъ состояла въ новой организаціи податной системы. Финансовая система московскаго государства не обезпечивала, по мнѣнію Петра, интересовъ казны. Онъ видѣлъ недостатокъ ея въ предметѣ податного обложенія. Въ тѣ времена облагались податями и повинностями земельные участки, дворы, лавки и т. д. Слѣдовательно, для того, чтобы брать подати съ опредѣленнаго лица, надо было приписать его къ извѣстному тяглу—землѣ, промыслу и т. п. Но далеко не всѣ лица были расписаны по тягламъ. Вольные гулящіе люди, какъ неимѣющіе опредѣленныхъ занятій, не несли государственныхъ повинностей. Холопы, какъ несвободные, какъ частная принадлежность владѣльцевъ, были также избавлены отъ податей. При безпрерывно увеличивавшемся размѣрѣ повинностей становилось невыгоднымъ владѣть тяглымъ имуществомъ. Отсюда — всеобщее бѣгство. Все это, конечно, отзывалось на интересахъ государства. — Петръ Великій обложилъ податями самую личность плательщика. Онъ ввелъ подушную подать, которая ложилась на всякаго, гдѣ бы онъ ни былъ. Благодаря ей, перемѣшались холопы и крестьяне, исчезли прежніе гулящіе люди. Ревизія 1719 г. образовала настоящій податной классъ, рѣзко отличавшійся отъ неподатного. Съ этого времени явились такъ называемыя ревизскія души, занесенныя въ подушный окладъ, отличныя отъ другихъ, не записанныхъ сюда. Платежъ подати сдѣлался отличительнымъ признакомъ каждаго лица, принадлежащаго къ податному классу. Свобода отъ повинностей стала означать благороднаго человѣка въ отличіе отъ низшаго, обложеннаго податями. Подушная подать установила существеннѣйшій признакъ отличія лицъ привилегированныхъ отъ непривилегированныхъ, именно класса податныхъ отъ неподатныхъ [2]). Различіе этихъ классовъ по-

[1]) Тамъ же.

[2]) Къ податнымъ лицамъ въ теченіе XVIII ст. примѣняется названіе подлыхъ. Такъ, въ указѣ 1714 г. (П. С. З. № 2.789) говорится: «И тако отъ того раздѣленія

степенно узаконяется самимъ Петромъ Великимъ, хотя, повидимому, законодательство его и было направлено противъ стараго недостатка московской Россіи, именно — замѣщенія различныхъ служебныхъ мѣстъ по породѣ,—принципъ, который прямо велъ за собой явленіе, извѣстное подъ именемъ мѣстничества.

Б. Образованіе привилегій дворянства.

§ 205. Петръ Великій нанесъ, повидимому, рѣшительный ударъ породѣ учрежденіемъ табели о рангахъ (24 января 1722 г.). Табель о рангахъ, т.-е. роспись чиновъ, которые постепенно долженъ былъ проходить всякій служилый человѣкъ, имѣла двоякое значеніе. Во-1-хъ, она устраняла, въ принципѣ, замѣщеніе тѣхъ или другихъ должностей по породѣ, дававшей въ прежнее время право безъ предварительной службы занимать высшія мѣста въ государствѣ. Петръ объявилъ, что никто не можетъ получить высшаго чина, а слѣдовательно, и мѣста, не пройдя низшихъ степеней. Съ чиномъ соединялись извѣстныя общественныя преимущества и различныя почетныя привилегіи. Такимъ образомъ, даже соціальное положеніе человѣка опредѣлялось не его породой, а чиномъ. Вотъ почему прежнее чванство происхожденіемъ весьма скоро замѣнилось чванствомъ чинами. Затѣмъ, табель о рангахъ заключала въ себѣ еще одно существенное условіе, поколебавшее понятіе того родового дворянства, которое образовалось въ московское время: чинъ открывалъ доступъ къ дворянству [1]). Въ табели о рангахъ установлено различіе между военной и гражданской службой. Оберъ-офицерскій чинъ давалъ право потомственнаго дворянства [2]). Чины статскіе сообщали потомственное дворянство только съ восьмого класса [3]). Прочіе чины вели къ личному дворянству [4]).

Итакъ, кругъ тѣхъ лицъ, которыя могли пріобрѣсти дворянское званіе, чрезвычайно расширился. Каждый чинъ давалъ право на дворянство, которое, такимъ образомъ, не могло сдѣлаться замкнутымъ сословіемъ.

Но если Петръ Великій расширилъ способы пріобрѣтенія дворянскаго званія, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы онъ не сообщалъ дворянамъ новыхъ привилегій. Эти послѣднія усваивались собственно

казнѣ государственной великой есть вредъ и людямъ подлымъ разореніе". Въ 1715 г. (П. С. З. № 2.877) „учинены фискалы, которые непрестанно доносятъ не точію на подлыхъ, но и на самыя знатныя лица безъ всякой боязни". Ср. Романовичъ-Славатинскій, назв. соч., стр. 71.

[1]) Еще въ указѣ 1721 г. (П. С. З. № 3.705) постановлено: „Всѣ оберъ-офицеры, которые произошли не изъ дворянства, оные и ихъ дѣти и ихъ потомки суть дворяне, и надлежитъ имъ дать патенты на дворянство".

[2]) Таб. о ранг., п. 15.

[3]) Тамъ же, п. 11.

[4]) „Прочіе же чины, какъ гражданскіе, такъ и придворные, которые въ рангахъ не изъ дворянъ, оныхъ дѣти не суть дворяне".

за чинами, но чрезъ посредство ихъ переходили на дворянина и его нисходящее потомство.

Законодательство Петра Великаго, если можно такъ выразиться, оформило „корпусъ“ дворянства. До него служилый классъ состоялъ изъ разныхъ „чиновъ“ людей, бояръ, окольничьихъ думныхъ дворянъ, стольниковъ, жильцовъ, и дворянъ разныхъ разрядовъ. Теперь оно получаетъ общее наименованіе шляхетства [1]), съ прибавкою благороднаго названія, до тѣхъ поръ присвоеннаго только членамъ царскаго дома [2]). Дворянскимъ фамиліямъ сообщаются и внѣшніе знаки отличія, свойственные западно-европейскому рыцарству — гербы [3]). Вмѣстѣ съ тѣмъ установляется пожалованіе титулами, княжескимъ, графскимъ и баронскимъ. До Петра Великаго у насъ не было титуловъ, въ собственномъ смыслѣ слова, т.-е. наименованій, влекущихъ за собою извѣстныя преимущества, напримѣръ, право титуловаться сіятельствомъ и т. д. Названіе князя было, по вѣрному замѣчанію г. Романовича-Славатинскаго, породнымъ. Оно усвоивалось потомками бывшихъ удѣльныхъ князей — Рюриковичей, князей литовскихъ — Гедиминовичей, князей азіат-

---

[1]) Названіе шляхетства, для обозначенія всего дворянскаго сословія, въ первый разъ употреблено въ одномъ указѣ 1712 г. (П. С. З. № 2.467). Съ тѣхъ поръ оно сдѣлалось общеупотребительнымъ, по крайней мѣрѣ въ оффиціальныхъ актахъ, до жалованной грамоты дворянству Петра III. Со времени второй жалованной грамоты 1785 г. названіе „дворянство“ вытѣснило окончательно этотъ иностранный терминъ. Ср. Романовича-Славатинскаго, назв. соч., примѣч. 2-е, гдѣ собраны главнѣйшіе примѣры употребленія слова „шляхетство“. Впрочемъ, уже со времени Петра Великаго, рядомъ съ названіемъ шляхетства, употребляется и слово „дворянство“, какъ равнозначущее, т.-е. для обозначенія цѣлаго сословія. Такъ, табель о рангахъ говоритъ только о дворянствѣ. Напримѣръ, п. 8: „сыновьямъ россійскаго государства князей, графовъ, барововъ, знатнѣйшаго дворянства“ и т. д. П. 11: „всѣ служители россійскіе или чужестранные, которые 8 первыхъ рангово находятся или дѣйствительно были: имѣютъ оныхъ законныя дѣти и потомки въ вѣчныя времена, лучшему, старшему дворянству во всякихъ достоинствахъ и авантажахъ равно почтены быть и т. д.“. Ср. также пп. 13, 14, 15, 16, и т. д. Ср. также инструкцію Чернышеву, П. С. З. № 3.901, стр. 506, п. 3, 5, 8 и другіе акты.

[2]) Въ 1721 г. декабря 23, вышелъ сенатскій указъ: „О титулѣ Государыни Императрицы, Великихъ княженъ и дѣтей Е. И. В.“. Здѣсь между прочимъ говорится: „также и тамо, гдѣ въ титулахъ воспоминалось: Великому Князю и Царевнамъ благородство, признали Синодъ и Сенатъ приличнѣе воспоминать сихъ, вмѣсто благородныхъ, благовѣрными: понеже титуловаться благородствомъ, Ихъ Высочеству, по нынѣшнему употребленію низко, ибо благородство и шляхетству дается“. П. С. З. № 3.869. Нечего объяснять, что „нынѣшнее употребленіе“ благородія и высокоблагородія, на которое намекаетъ сенатскій указъ, заимствовано изъ нѣмецкаго способа титулованія дворянства Wohlgeboren и Hochwohlgeboren.

[3]) Пожалованіе „гербомъ и печатью“ узаконено табелью о рангахъ, п. 16. Но изъ этого акта видно, что обычай употреблять гербы былъ довольно распространенъ въ шляхетствѣ, ибо табель о рангахъ возстаетъ противъ самовольнаго присвоенія себѣ герба.

скихъ. Титулъ этотъ не жаловался вновь никому. „А вновь московскій царь", говоритъ Котошихинъ, „изъ бояръ и изъ ближнихъ, и изъ иныхъ чиновъ людей, княземъ учинити не можетъ никого, кромѣ боярствъ и иныхъ чиновъ [1]), потому что не обычай тому есть и не повелось". Петръ Великій началъ жаловать новые титулы графа [2]), барона [3]) и старый титулъ князя [4]). Вмѣстѣ съ титулами явились и ихъ предикаты: сіятельство, свѣтлость [5]). Къ этимъ почетнымъ преимуществамъ не замедлили присоединиться и реальныя.

Какъ при самомъ Петрѣ Великомъ, такъ и впослѣдствіи, подтверждается право дворянъ на исключительное владѣніе крѣпостными крестьянами [6]). Затѣмъ служебное тягло, во имя котораго дворянство пользовалось различными привилегіями, стало постепенно смягчаться, пока не дошло до полнаго уничтоженія. Послѣ смерти Петра Великаго тотчасъ же раздались голоса въ пользу того, что дворянство не слѣдуетъ держать на службѣ, что это вредитъ хозяйству [7]). Смягченія правилъ дворянской службы не замедлили явиться. Указомъ 1736 года установлены слѣдующія правила: одинъ изъ братьевъ или сыновей шляхетскихъ всегда остается въ домѣ, и ему дается на волю служить по гражданской службѣ въ мѣстности или не служить, но подъ условіемъ — послать за себя на службу крѣпостного человѣка, остальные кадеты—отъ 7 до 20 л. должны учиться; съ 20 л. они поступаютъ на службу и служатъ 25 лѣтъ, послѣ чего получаютъ отставку, возвращаются домой, но вмѣсто себя посылаютъ даточныхъ людей [8]). Этотъ указъ былъ шагомъ къ совершенному освобожденію дворянства отъ службы.

§ 206. Привилегированность дворянскаго состоянія начинаетъ проявляться и во многихъ другихъ отношеніяхъ. Образуются особые

---

[1]) Т.-е., что царь можетъ пожаловать только боярскимъ или инымъ „чиномъ".

[2]) Первое лицо, получившее графство отъ Петра Великаго, былъ фельдмаршалъ В. П. Шереметевъ.

[3]) Первымъ былъ возведенъ въ это достоинство Шафировъ.

[4]) А. Д. Меньшиковъ первый получилъ этотъ титулъ съ предикатомъ свѣтлости.

[5]) Ср. Романовича-Славатинскаго, назв. соч., стр. 36—43.

[6]) Ср. указъ 1746 г. (П. С. З. № 9.267). Еще ранѣе того, именно въ 1730 г., было издано подобное же узаконеніе и подтверждено старое въ сущности правило, выраженное въ уложеніи царя Алексѣя Михайловича (XVII гл., ст. 41). Ср. также инструкцію межевщикамъ, 1754 г., мая 13 (П. С. З. № 10.237), гл. 23, п. 11. и т. д.

[7]) Таковъ, напр., проектъ генералъ-прокурора гр. Ягужинскаго: „что домъ всякій безъ присмотру господина разоряется и тако для содержанія того изволилъ Его Величество опредѣлить отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ, по перемѣнамъ въ домы; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, паки къ командамъ, то однакоже, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда, паки ихъ срокъ выжить, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно, въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобъ они въ домахъ жили и смотрѣли". (*Высшая администрація Россіи XVIII ст.*, стр. 123). [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. I, стр. 154—155. *Ред.*].

[8]) Указъ 1736 г., декабря 31 (П. С. З. № 7,142), изданъ „для лучшей государственной пользы и содержанія шляхетскихъ домовъ и деревень".

шляхетные корпуса для спеціальной подготовки дѣтей дворянъ къ военной службѣ [1]). Затѣмъ, мало-по-малу развился обычай записывать дворянскихъ дѣтей на службу съ самыхъ юныхъ лѣтъ, вслѣдствіе чего они выслуживались ранѣе лицъ другихъ сословій [2]). Помимо того, высшая аристократія могла пріобрѣтать придворные чины, и затѣмъ занимать высшія мѣста на службѣ военной и гражданской безъ предварительнаго прохожденія низшихъ степеней этой службы [3]).

Къ числу условій, подготовившихъ привилегированное положеніе дворянства, относится и указъ объ единонаслѣдіи 1714 г. Онъ былъ изданъ съ цѣлью: во-1-хъ, предохранить дворянскія имущества отъ раздробленія, и во-2-хъ, привлечь кадетовъ, не наслѣдующихъ послѣ отца, на службу [4]). Этотъ указъ имѣлъ чрезвычайно важныя послѣдствія. До изданія его въ принципѣ оставалось различіе между помѣстьемъ и вотчиной. Помѣстье считалось такою землею, съ которой владѣлецъ долженъ былъ нести службу. Указъ объ единонаслѣдіи смѣшалъ помѣстья и вотчины. Въ 1730 г., послѣ отмѣны единонаслѣдія, эти понятія окончательно исчезли: остались только недвижимыя имущества, исключительно владѣемыя дворянствомъ [5]).

---

[1]) П. С. З. № 5.811, императорскій указъ 29 іюля 1731 г., объ учрежденіи кадетскаго корпуса. Здѣсь, между прочимъ, говорится: „а понеже воинское дѣло нонынѣ еще въ настоящемъ добромъ порядкѣ содержится, однакожъ, дабы такое славное и государству зѣло потребное дѣло наивящше въ искуствѣ производилось, весьма нужно, дабы шляхетство отъ младыхъ лѣтъ къ тому въ теоріи обучены, а потомъ и въ практику годны были; того ради указали мы: учредить корпусъ кадетовъ, состоящій изъ 200 человѣкъ шляхетскихъ дѣтей, и т. д. Ср. уставъ кадетскаго корпуса, тамъ же № 5.881, п. 6, тамъ же № 5.886, 5.894 и т. д. Этого начала держалось правительство и впослѣдствіи. Такъ, въ 1755 г. при московскомъ университетѣ учреждены двѣ гимназіи одна для дворянъ, другая для разночинцевъ. Въ 1762 г. учрежденъ для дворянскихъ дѣтей артиллерійскій и инженерный шляхетный корпусъ и т. д. Ср. Романовича-Славатинскаго, назв. соч., стр. 83. Объясненіе и изслѣдованіе этихъ мѣръ, въ связи съ исторіею профессіональнаго образованія въ Россіи, см. у г. Владимірскаго-Буданова, *Государство и народное образованіе въ Россіи XVIII в.*, стр. 118 и слѣд.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, назв. соч., стр. 215 и слѣд.

[3]) По табели о рангахъ придворные чины имѣли преимущество предъ чинами гражданскими и военными. Эту ошибку Петра исправилъ императоръ Александръ I извѣстнымъ указомъ 1809 г.

[4]) Сенатъ, представляя императрицѣ Аннѣ Ивановнѣ объ отмѣнѣ указа Петра Великаго, весьма вѣрно формулировалъ намѣреніе преобразователя: 1) „чтобы о раздѣленіи деревень въ разныя руки фамилій и знатные домы не упадали, и крестьяне-бъ не отягчены были помѣщиковыми податьми и для того-бъ исправнѣе государственныя подати платить могли; 2) чтобъ тѣ дѣти, которыя къ деревнямъ наслѣдники не будутъ, принуждены были хлѣба искать службою, ученіемъ и торгами". Подробное развитіе этихъ мотивовъ см. въ указѣ о единонаслѣдіи, 23 марта 1714 г. П. С. З. № 2.789.

[5]) П. С. З. № 5.653. Высочайше утвержденный докладъ сената, 9 декабря 1730 г. Замѣчательны мотивы, представленные сенатомъ въ пользу уничтоженія единонаслѣдія.

§ 207. Рѣшительное вліяніе на образованіе нашихъ сословій имѣло законодательство Екатерины II. Задача его заключалась въ томъ, чтобы создать сословіе, пользующееся извѣстными привилегіями независимо отъ какого бы то ни было тягла и, затѣмъ, въ податныхъ классахъ установить почетныя и менѣе почетныя занятія и, сообразно этому, распредѣлить между ними права.

Въ дѣлѣ организаціи привилегированнаго дворянскаго сословія императрица фактически была предупреждена Петромъ III. Онъ издалъ 18 февраля 1762 г. [1]) жалованную дворянству грамоту, освободившую дворянъ отъ обязательной службы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, имъ дано право поступать на службу иностранныхъ государствъ. Мотивы изданія грамоты слѣдующіе: Петръ Великій побуждалъ дворянство учиться и служить; но въ настоящее время дворянство такъ привыкло къ своему служебному значенію, такъ охотно идетъ на службу, что нѣтъ уже никакой необходимости въ тѣхъ суровыхъ мѣрахъ, къ которымъ прибѣгалъ преобразователь Россіи; на этомъ основаніи и въ виду оказанныхъ дворянствомъ прежнихъ услугъ съ него снимается обязанность службы. Это былъ послѣдній актъ въ ряду предшествовавшихъ царствованію Екатерины II. Привилегированность дворянскаго сословія сложилась окончательно.

Екатерина II подтвердила вольности дворянства. Въ наказѣ комиссіи для составленія новаго уложенія, воспроизводящемъ въ значительной степени идеи Монтескьё, прямо указывается, во-1-хъ, на необходимость дворянскаго сословія, во-2-хъ, на необходимость привилегированнаго его положенія. По идеѣ Монтескьё, дворянство есть именно посредствующая власть между монархомъ и остальнымъ народомъ; это тотъ посредствующій корпусъ, который дѣлаетъ монархію умѣренной и сообщаетъ ей характеръ законности. Въ этомъ отношеніи Монтескьё выражается чрезвычайно категорично: нѣтъ монархіи, говоритъ онъ, нѣтъ и дворянства, уничтожьте дворянство, и вы будете имѣть или деспотію, или республику [2]).

Именно, сенатъ замѣтилъ, что намѣреніе Петра Великаго (см. пред. прим.) не могло осуществиться, такъ какъ „отцамъ не точію естественно есть, но и законъ Божій повелѣваетъ, дѣтей своихъ всѣхъ равно награждать“, а потому они ради „награжденія“ младшихъ сыновей и дочерей, разоряютъ крестьянъ лишними поборами, пустошатъ имѣнія свои чрезъ продажу движимости и т. д.

[1]) П. С. З. № 11.444.

[2]) *De l'esprit des lois*, кн. II, глава IV: „Les pouvoirs intermédiaires, subordonnés et dépendants, constituent la nature du gouvernement monarchique, c'est à dire de celui où un seul gouverne par des lois fondamentales... Le pouvoir intermédiaire subordonné le plus naturel est celui de la noblesse. Elle entre, en quelque façon, dans l'essence de la monarchie, dont la maxime fondamentale est: „Point de monarque, point de noblesse; point de noblesse, point de monarque. Mais on a un despote“.

„Il y a des gens qui avaient imaginé, dans quelques États en Europe, d'abolir toutes les justices des seigneurs (т.-е. вотчинную юрисдикцію). Ils ne voyaient pas qu'ils voulaient faire ce que le parlement d'Angleterre a fait. Abolissez dans une monarchie les prérogatives des seigneurs, du clergé, de la noblesse et des villes, vous aurez bientôt un État populaire, ou bien un État despotique“.

Также смотрѣла на дворянство и Екатерина II. По ея мнѣнію, дворянское названіе есть особенное нарицаніе въ чести (un titre d'honneur), отличающее простыхъ людей отъ тѣхъ, кои онымъ украшены [1]). Слѣдовательно, дворянству сообщается особенная сословная честь, какъ слѣдствіе благороднаго происхожденія [2]) Идеи, высказанныя Екатериной въ наказѣ и въ жалованной грамотѣ, вполнѣ совпали съ мыслями депутатовъ, собранныхъ въ коммиссію для составленія новаго уложенія. Всѣ они настаивали на томъ, что въ Россіи по необходимости должно быть проведено строгое различіе между всѣми состояніями, и что въ особенности дворянство должно быть отличено отъ другихъ всевозможными привилегіями, которыя бы дѣйствительно сообщили ему то достоинство, какое оно должно имѣть въ монархіи [3]).

---

[1]) Наказъ, ст. 360.

[2]) Дворянская жалованная гр. 1785 г. (П. С. З. № 16.187): „Дворянское названіе есть слѣдствіе, истекающее отъ качества и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей, отличившихъ себя заслугами, чѣмъ, обращая самую службу въ достоинство, пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное".

[3]) Обильныя указанія относительно этого предмета см. въ „*Сборникѣ русскаго историческаго общества*", тт. IV и VIII. „Понятно всякому", говорилъ, напримѣръ, депутатъ Стромиловъ, „что въ обширной монархіи надобно быть особливому роду, который бы имѣлъ обязанность служить государству и изъ своей среды замѣщать власти среднія, поставленныя между государемъ и народомъ (Монтескьё), и который, будучи предназначенъ къ тому природою, воспитывался бы въ правилахъ и знаніяхъ, приличныхъ тому состоянію, какое онъ въ государствѣ занимать будетъ, и предметомъ своего награжденія ставилъ бы только честь и славу, оставляя изъ вида покой и обогащеніе. Родъ этотъ и есть дворянство". Т. IV, стр. 206. Разсужденія Стромилова имѣли въ виду защиту предложенія, весьма популярнаго въ „коммиссіи"— именно, чтобы доступъ въ дворянство чрезъ чины, открытый людямъ низшаго происхожденія табелью о рангахъ, былъ закрытъ. Авторомъ этого предложенія былъ извѣстный историкъ князь М. М. Щербатовъ. Въ его рѣчи читаемъ, между прочимъ, слѣдующія слова: „извѣстно, что первое различіе между состояніями произошло отъ отличной доблести нѣкоторыхъ лицъ изъ народа. Потомки ихъ равномѣрно отличались отъ другихъ, оказывая услуги тѣмъ обществамъ, которыхъ они были членами. Такимъ образомъ, повторяемыя въ теченіе многихъ лѣтъ заслуги склонили народы и государей, къ одному имени и къ чести происходить отъ столь доблестныхъ предковъ присовокупить почтеніе дворянскаго званія. Итакъ, первымъ объясненіемъ имени дворянина будетъ то, что онъ такой гражданинъ, котораго, при самомъ его рожденіи, отечество, какъ бы принимая въ свои объятія, ему говоритъ: ты родился отъ добродѣтельныхъ предковъ; ты, не сдѣлавшій еще ничего мнѣ полезнаго, уже имѣешь знатный чинъ дворянина; поэтому ты, болѣе чѣмъ другіе, долженъ показать мнѣ и твою добродѣтель и твое усердіе". Сознаніе этой сословной чести, по мнѣнію Щербатова, постоянно побуждаетъ дворянство къ подвигамъ. „Одно это имя и припоминаніе о славныхъ дѣлахъ своихъ предковъ, говорилъ онъ, довольно сильно, чтобы побудить благородныхъ людей ко всякимъ великимъ подвигамъ. Эта политика у римлянъ столь далеко простиралась, что они приписывали начало знатныхъ родовъ своимъ героямъ (прежде въ подлинникѣ стояло богамъ); о чемъ, по свидѣтельству блаженнаго Августина, знаменитый римскій писатель Варронъ говорилъ, что для государства весьма полезно, чтобы знаменитые люди почитали

§ 208. Разъ императрица установила тотъ принципъ, что дворянскія привилегіи всѣ вытекаютъ изъ начала сословной чести, законодательство о дворянскомъ сословіи должно было снять съ дворянина то, что̀ не согласовалось съ достоинствомъ крови, благородствомъ происхожденія.

1) Дворянское достоинство не допускало примѣненія къ дворянину общихъ законовъ о государственныхъ повинностяхъ: дворянинъ былъ изъятъ отъ служебной повинности, отъ личныхъ податей и квартирной повинности [1]).

2) Дворянское достоинство не допускало примѣненія къ дворянину общихъ уголовныхъ законовъ: дворянинъ былъ изъятъ отъ тѣлеснаго наказанія въ обширномъ смыслѣ, кнута, бритья головы, заключенія въ кандалы и пр. [2]). Онъ не могъ быть лишенъ своего званія безъ высочайшей конфирмаціи [3]).

3) Дворянское достоинство требовало, чтобы съ дворянами, служащими въ нижнихъ воинскихъ чинахъ, поступали какъ съ оберъ-офицерами [4]).

4) Имущество дворянина, которое прежде принадлежало ему подъ условіемъ службы, стало теперь свободной и полной его собственностью [5]).

5) Всѣ эти привилегіи были объявлены наслѣдственными, т.-е. независимыми отъ личной службы потомковъ дворянина [6]):

Дворянскія привилегіи, организованныя императрицей Екатериной II, явились идеаломъ для остальныхъ сословій. Выйти въ дворянство значило достигнуть всего того, чего могъ желать тяглый человѣкъ, именно—полнаго освобожденія отъ тягла, полнаго обезпеченія своей личности. Но выходъ въ дворянство былъ возможенъ только для отдѣльныхъ лицъ, и то при благопріятныхъ условіяхъ. Остальныя сословія въ цѣломъ ихъ составѣ должны были довольствоваться лишь нѣкоторыми изъ привилегій дворянства, по степени ихъ чести. Понятіе сословной чести явилось мѣриломъ степени сообщенія дворянскихъ привилегій. Оно провело различіе между вполнѣ и отчасти привилегированными сословіями и такъ называемымъ подлымъ народомъ.

себя происшедшими отъ героевъ; хотя это и не правда, но уже одна мысль о такомъ происхожденіи можетъ побудить ихъ предпринимать и оканчивать величайшія дѣла". Т. IV, стр. 150—151. Настойчивое требованіе привилегій выражено и въ наказѣ, данномъ Щербатову ярославскимъ дворянствомъ, т. IV, 297—314. Ср. также наказъ шуйскому депутату, кн. М. И. Оболенскому, т. IV, 390—397, п. 9; тульскому депутату, Ивашкину, т. IV, стр. 413; Епифанскому, т. VIII, 446 и слѣд. п., 1—3; Романовскому, т. VIII, 454 и слѣд.; Луховскому, т. VIII, 477 и слѣд. и многіе другіе.

[1]) Жалованная дворянск. грамота, ст. 17, 18, 19, 35 и 36.

[2]) Тамъ же, ст. 15: „тѣлесное наказаніе да не коснется до благороднаго".

[3]) Тамъ же, ст. 13.

[4]) Тамъ же, ст. 16.

[5]) Тамъ же, ст. 21—29.

[6]) Тамъ же, ст. 2 и 5.

В. Сословіе городскихъ обывателей.

а) *Городскіе обыватели при Петрѣ Великомъ.*

§ 209. Нѣкоторыя дворянскія привилегіи были распространены на сословіе горожанъ. Города, какъ центры промышленности и торговли, считались источникомъ народнаго и государственнаго богатства. Обезпечивая привилегированность торговаго класса, государство вмѣстѣ съ тѣмъ думало улучшить условія торговли и тѣмъ увеличить средства казны. Поэтому, еще въ царскую эпоху принимались многія мѣры въ этомъ направленіи. Но систематическій видъ онѣ приняли со времени Петра, съ изданіемъ регламента коммерцъ-коллегіи, 1719 г., и регламента главному магистрату, 1721 г.

Петръ Великій, во время своихъ заграничныхъ поѣздокъ, убѣдился въ томъ вліяніи, какое имѣли западные города на богатство страны. Поднять русскую торговлю сдѣлалось одною изъ его главныхъ заботъ. Этой цѣли онъ думалъ достигнуть двумя способами: во-1-хъ, правительственнымъ попеченіемъ о торговомъ флотѣ, и во-2-хъ, о купечествѣ [1]). Съ правительственной точки зрѣнія, попеченіе о купечествѣ должно было состоять въ лучшей его организаціи, т.-е. въ обезпеченіи условій его внѣшняго устройства, „въ улучшеніи торговыхъ уставовъ и устройствѣ гильдій и полиціи“ [2]). Купечеству давались привилегіи настолько, насколько это нужно было для интересовъ торговли. Разсматривая торговый классъ, какъ средство для достиженія фискальныхъ цѣлей, Петръ Великій продолжалъ смотрѣть на городскихъ обывателей, какъ на исключительно тяглое сословіе [3]). Промышленность и торговля являлись какъ бы нѣкоторой службой государству, принадлежность къ тяглу горожанъ считалась обязательной.

Мѣры Петра для образованія промышленнаго и торговаго класса имѣли важное послѣдствіе въ томъ отношеніи, что онѣ отдѣлили сословіе городскихъ обывателей отъ жителей городскихъ вообще [4]).

---

[1]) Сравни регламентъ коммерцъ-коллегіи, 1719 г., 3 марта (П. С. З. № 3.318), ст. 2-я. „Понеже коммерцъ-коллегіи дѣло и смотрѣніе въ двухъ важныхъ вещахъ и главныхъ опредѣленіяхъ состоитъ, сирѣчь въ морскомъ хожденіи и купечествѣ“. „Обще рѣщи, коллегіи коммерціи надлежитъ все, что купечество споспѣшествовать и въ доброе состояніе привести можетъ, не токмо въ довольномъ смотрѣніи имѣть, но и трудиться, чтобъ такое сокровище утрачено не было“ (тамъ же, ст. 23).

[2]) Тамъ же, ст. 16, 19 и 20.

[3]) Сравни регламентъ главнаго магистрата, 16 января 1721 г. (П. С. З. № 3.708), гл. IV (о собраніи выбылыхъ изъ слободъ): „и понеже Е. Ц. В... повелѣлъ, дабы всероссійское купечество, яко разсыпанную храмину, паки собрать. Того ради въ главномъ магистратѣ прилагать свое стараніе, дабы всѣхъ тѣхъ купеческихъ и ремесленныхъ людей, которые, не похотя съ посадскими служить и податей платить, вышли изъ слободъ какими-нибудь образы и подлоги въ разные чины, и въ крестьянство, и въ закладчики, и якобы за долги отданы, изъ тѣхъ мѣстъ собрать и написать въ тѣжъ слободы и въ тягло, изъ которыхъ они отбыли, попрежнему...“

[4]) Регламентъ главнаго магистрата предписывалъ не числить между гражданами городскихъ жителей и шляхетство, духовенство и иностранцевъ (гл. VII).

Затѣмъ, всѣ горожане въ тѣснѣйшемъ смыслѣ, или такъ называемые регулярные граждане, раздѣлены на двѣ гильдіи. Въ первой должны были состоять банкиры, знатные купцы, городскіе доктора, аптекари, шкиперы купеческихъ кораблей и „симъ подобные, изъ которыхъ первой гильдіи или первостатейные состоятъ, и отъ другого подлаго гражданства привилегіями и преимуществы суть отмѣнны". Во вторую гильдію поступали тѣ, которые „мѣлочными товарами и харчевыми всякими припасы торгуютъ, также рукомесленные, рѣщики, токари, столяры, портные, сапожники и симъ подобные". Это были собственно гильдейскіе люди. По образцу западно-европейскихъ государствъ, они отдѣлялись отъ массы простого народа, живущаго дневнымъ трудомъ [1]).

б) *Законодательство Екатерины II и ея преемниковъ.*

§ 210. Если Петръ Великій думалъ поднять города чрезъ лучшую организацію торговаго состоянія, заимствованную имъ изъ западной Европы, то Екатерина II хотѣла привести самую идею западно-европейскаго средняго сословія, которое она отождествляла съ сословіемъ городскихъ обывателей. По мнѣнію ея, среднее сословіе или, какъ она называла его, средній родъ людей есть классъ лицъ, выдвинувшихся изъ остальной массы разными достоинствами, кромѣ служебныхъ, ведущихъ къ дворянству. Если основаніемъ дворянской чести является доблесть служебная, основаніемъ правъ средняго сословія должно быть добронравіе и трудолюбіе, проявленныя въ занятіяхъ городскими промыслами. Къ городскимъ занятіямъ и промысламъ „Наказъ" 1767 г. относитъ: художества, науки, мореплаваніе, торговлю и ремесла [2]).

Городскіе депутаты, преимущественно отъ купечества, принимавшіе участіе въ комиссіи для составленія новаго уложенія, очень настойчиво требовали для себя разныхъ привилегій. Въ особенности же они настаивали на томъ, чтобы, во-1-хъ, городское сословіе было избавлено отъ нѣкоторыхъ общихъ государственныхъ повинностей, и, во-2-хъ, чтобы городскому сословію было присвоено исключительно право торговли и промысловъ. Многія изъ этихъ требованій и были въ дѣйствительности удовлетворены послѣдующимъ законодательствомъ [3]).

---

[1]) „Прочіе же всѣ подлые люди, обрѣтающіеся въ наймахъ и въ черныхъ работахъ, которые нигдѣ между знатными и регулярными гражданами не считаются".

[2]) Наказъ, ст. 377. „Къ сему роду людей причесть должно всѣхъ тѣхъ, кои, не быв дворяниномъ, ни хлѣбопашцемъ, упражняются въ художествахъ, въ наукахъ, въ мореплаваніи, въ торговлѣ и ремеслахъ" (ст. 380).

[3]) Для примѣра приведемъ выдержки изъ мнѣнія депутата отъ рыбинскаго купечества, Попова, подписанное 69 лицами. Указавъ на попытку Петра Великаго поднять значеніе купечества, ораторъ продолжалъ: „все сіе премудрый монархъ дѣлалъ съ тѣмъ намѣреніемъ, чтобы русское купечество, собравъ яко разсыпанную храмину, не только сравнить, но и возвысить надъ европейскими купцами, зная достовѣрно, какъ нужна коммерція государству, что и видимъ на самомъ дѣлѣ въ европейскихъ державахъ. Но, къ крайнему несчастію для купе-

§ 211. По городовому положенію 1785 г. [1]) средній родъ людей является состояніемъ привилегированнымъ во имя добронравія и трудолюбія [2]). Эти качества оцѣниваются съ точки зрѣнія государственной пользы [3]). Не должно думать, однако, что городскіе обыватели суть именно тѣ лица, которыя по своимъ правамъ и обязанностямъ подходятъ подъ понятіе средняго рода людей. По нѣкоторой непослѣдовательности,—и въ этомъ заключается важная услуга Екатерины всему послѣдующему законодательству,—городовое положеніе опредѣлило понятіе городского обывателя не вполнѣ согласно съ своимъ основнымъ началомъ. Подъ городскими обывателями оно разумѣетъ всѣхъ тѣхъ, „кои въ томъ городѣ или старожилы, или родились, или поселились, или домы или иное строеніе, или мѣста,

---

чества, съ кончиною Его Величества, оно не могло, согласно съ его намѣреніемъ, достигнуть до желаемаго имъ состоянія.

„Россійское дворянство приняло уже положеніе, котораго лучше нельзя и желать. Оно пожаловано вольностію, пользуется многими другими преимуществами, владѣетъ деревнями. Для обученія ихъ дѣтей заведены на счетъ казны разныя училища; на что русское купечество смотритъ съ особенною радостью".

Поэтому, продолжаетъ Поповъ, и купечество ожидало и ждетъ „способовъ къ поправленію бѣднаго своего состоянія и избавленія отъ стыда предъ счастливыми европейскими купцами. Но вмѣсто ожидаемаго поправленія, мы съ крайнимъ прискорбіемъ усматриваемъ изъ поданныхъ въ комиссію многими господами депутатами мнѣній, что русскому купечеству готовится большое отягощеніе, какъ будто оно вовсе не нужно для государства. Вмѣсто того, чтобы въ силу указовъ Императора Петра Великаго утвердить за купечествомъ ихъ права и вольности, а другимъ всякаго званія людямъ строжайше запретить вести торговлю, чрезъ что натурально купечество могло бы достичь бо́льшаго благосостоянія, помянутые господа депутаты, напротивъ того, предлагаютъ, ко вреду купечества, чтобы, какъ благородному дворянству, такъ и крестьянамъ предоставлено было пользоваться купеческимъ правомъ, наряду съ купцами". *Сбор. Русск. Ист. Общ.*, т. VIII, стр. 38, 39. Дѣйствительно, нѣкоторые депутаты требовали распространенія торговыхъ правъ на крестьянъ и на дворянство (см. тамъ же, стр. 35 и слѣд. Мнѣніе депутата отъ любимскаго дворянства Толмачева). Поповъ же, въ своемъ мнѣніи, настойчиво требовалъ строгаго запрещенія всѣмъ лицамъ, не записаннымъ въ купечество, производить торговлю, съ одной стороны (стр. 41 и слѣд.), а съ другой,—расширенія купеческихъ привилегій (39 и слѣд.). Ср. также мнѣніе депутата отъ города Серпейска, Глинкова (VIII, 91—95 съ 10 подписями). Здѣсь, между прочимъ, требуются для фабрикантовъ и купцовъ шпаги, ибо „нѣмцы, видя русскаго купца безъ шпаги, оказываютъ ему пренебреженіе, а особливо на биржѣ".

[1]) П. С. З. № 16.188.

[2]) „Городовыхъ обывателей средняго рода людей или мѣщанъ названіе есть слѣдствіе трудолюбія и добронравія, чѣмъ пріобрѣли отличное состояніе". (Г. П. ст. 80).

[3]) „Города отъ предковъ Нашихъ и Насъ самихъ не токмо для живущихъ въ нихъ, но и для общественнаго блага основаны суть, умножая доходы государственные, устройствомъ подаютъ подданнымъ способы къ пріобрѣтенію имущества посредствомъ торговли, промысловъ, рукодѣлія и ремесла; и для того городовыхъ обывателей средняго рода людей, или мѣщанъ отличное состояніе да будетъ наслѣдственно"... Тамъ же, ст. 81.

или землю имѣютъ, или въ гильдіи или въ цехъ записаны, или службу городскую отправляли, или въ окладъ записаны, и по тому городу носятъ службу или тягость“ [1]). Отсюда видно, что понятіе городского обывателя распространяется далеко не на однихъ средняго рода людей. Мало того, Екатерина называетъ настоящими городскими обывателями именно тѣхъ, которые имѣютъ въ городѣ домъ или иное строеніе, или мѣсто, или землю, вообще недвижимую собственность. Но владѣніе недвижимостью есть признакъ, независимый ни отъ какихъ сословныхъ различій.

§ 212. Установляя такое обширное понятіе городской общины, Екатерина II по необходимости должна была разграничить городскихъ обывателей, т.-е. отличить городского обывателя вообще, настоящаго горожанина, который владѣетъ въ городѣ недвижимостью, отъ тѣхъ, которые по правамъ своего состоянія подводятся подъ понятіе средняго рода людей. Это отличіе и выразилось въ разграниченіи городскихъ обывателей вообще отъ городскихъ обывателей въ особенности.

Послѣдніе образовали изъ себя сословіе городскихъ обывателей. Вся масса ихъ не представляла, однако, однороднаго цѣлаго. Городовое положеніе распространило между ними права не въ одинаковой степени. Привилегіи, данныя городскимъ обывателямъ, распадались на два разряда: однѣ изъ нихъ касались правъ дворянскаго состоянія, распространяемыхъ и на городскихъ обывателей; другія относились къ производству торговли и городскихъ промысловъ. И тѣ и другія распространялись между отдѣльными группами городскихъ обывателей по слѣдующимъ основаніямъ:

1) По объявленію капитала, съ котораго объявившій обязывался платить пошлины въ казну и тѣмъ пріобрѣталъ право на поступленіе въ гильдію.

2) По приписке къ организованному ремеслу, чрезъ что пріобрѣтались права и обязанности цехового.

3) По особеннымъ занятіямъ и отличіямъ, сообщавшимъ обывателю право именитаго (впослѣдствіи почетнаго) гражданства.

4) По принадлежности къ низшему разряду городскихъ обывателей—къ посадскимъ людямъ [2]).

§ 213. На этихъ основаніяхъ легко уже установить различіе между городскими обывателями и ихъ разрядами.

а) Лица, не объявившія капитала, не приписавшіяся къ цеху и не посвятившія себя особенно почетному, съ точки зрѣнія закона, занятію, составляли однообразную массу посадскихъ, впослѣдствіи

---

[1]) Тамъ же, ст. 77.

[2]) По ст. 62 „городового положенія“ городскую обывательскую книгу велѣно было раздѣлить на шесть частей. Въ первую часть надлежало вносить „настоящихъ“ городскихъ обывателей, т.-е. лицъ, подходящихъ подъ опредѣленіе 77 ст.; во вторую часть вносить гильдейское купечество; въ третью — цеховыхъ; въ четвертую — иностранныхъ и иногородныхъ гостей, въ пятую — именитыхъ гражданъ; въ шестую — посадскихъ.

мѣщанъ въ тѣсномъ смыслѣ слова. Мѣщанское общество каждаго города было вполнѣ тяглою единицею. Посадскіе люди не были избавлены отъ податей и повинностей и не пользовались никакими преимуществами, исключая правъ на нѣкоторые мелкіе промыслы и торги [1]).

б) Лица, записавшіяся въ цехи, не получали чрезъ это особыхъ правъ состоянія. Они состояли или въ мѣщанствѣ, если не объявили капитала, или въ гильдейскомъ купечествѣ, по объявленіи капитала. Но они пріобрѣтали исключительное право на производство ремеслъ; только цеховой мастеръ имѣлъ право открыть ремесленное заведеніе, съ опредѣленнымъ количествомъ подмастерій и учениковъ и съ вывѣской [2]).

в) Лица, объявившія за собой капиталъ выше 1,000 руб., поступали въ одну изъ трехъ купеческихъ гильдій, которыя пользовались уже разными преимуществами, какъ по торговлѣ, такъ и по изъятію отъ дѣйствія общихъ законовъ [3]). Но эти преимущества не были наслѣдственны. Они принадлежали купцу только до тѣхъ поръ, пока онъ состоялъ въ гильдіи [4]).

г) Городовое положеніе открыло доступъ къ нѣкоторымъ особымъ привилегіямъ лицамъ, получавшимъ названіе именитыхъ гражданъ. Именитое гражданство по городовому положенію пріобрѣталось: 1) продолжительною и безпорочною службой по городскимъ выборамъ; 2) значительными капиталами и торговыми оборотами (капиталисты, объявившіе капиталъ на 50 т. р., банкиры, занимающіеся переводомъ денегъ и объявившіе за собою капиталъ отъ 100 до 200 т. руб., оптовые торговцы, судохозяева, отправляющіе за море свои корабли); 3) образованіемъ (ученые, имѣющіе академическіе или университетскіе аттестаты, художники трехъ художествъ: живописцы, скульпторы и композиторы, состоящіе членами академіи или имѣющіе академическія свидѣтельства о своемъ званіи и искусствѣ). Эти основанія давали именитымъ гражданамъ нѣкоторыя права дворянскаго состоянія—свободу отъ податей, различныя права по торговлѣ и т. д. безъ записки въ гильдіи [5]).

Именитое гражданство уничтожено манифестомъ императора Александра I-го въ 1807 г. [6]). Но императоръ Александръ I-й вовсе не желалъ умалить значенія купеческаго состоянія. Напротивъ, манифестъ 1807 г. исходитъ изъ желанія дать купечеству вообще особенныя права, притомъ такія, наличность которыхъ исключала бы необходимость существованія именитаго гражданства. Съ этою цѣлью манифестъ учреждаетъ первостатейное купечество [7]). Импе-

---

[1]) Тамъ же, ст. 138 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 123, п. 60 и слѣд.

[3]) Тамъ же, ст. 92 и слѣд. Для записки въ первую гильдію должно было объявить капиталъ отъ 10 до 50 тысячъ рублей; во вторую отъ 5—10 тысячъ; въ третью отъ 1—5 тысячъ.

[4]) Тамъ же, ст. 98 и слѣд.

[5]) Тамъ же, ст. 67 и слѣд.

[6]) П. С. З. № 22.418.

[7]) Для первостатейнаго купечества заведена особая бархатная книга знатныхъ

раторъ Николай I, возвратясь къ мысли Екатерины II-й, учредилъ почетное гражданство закономъ 10-го апрѣля 1832 г. [1]).

Отсюда видно, что всѣ городскіе обыватели, въ собственномъ смыслѣ (кромѣ иностранныхъ гостей), подраздѣлялись на четыре разряда: 1) именитыхъ гражданъ, 2) гильдейское купечество, 3) цеховыхъ или ремесленниковъ и 4) посадскихъ или мѣщанъ. Такимъ образомъ, городское общество соединяло въ себѣ всѣ разряды лицъ, начиная съ тяглыхъ и кончая людьми, которые по своимъ вольностямъ приближались къ дворянскому состоянію.

Г. Судьба крестьянскаго сословія.

§ 214. XVIII столѣтіе застало крестьянъ въ самыхъ различныхъ видахъ. Крѣпостное право, установленное первоначально государственными мѣрами, прикрѣпило крестьянъ къ тѣмъ землямъ, на которыхъ они сидѣли до того времени. Сообразно различію этихъ земель и сами крестьяне получили разныя наименованія; мы встрѣчаемъ крестьянъ дворцовыхъ, черносошныхъ (государственныхъ), монастырскихъ, помѣщичьихъ, вотчинныхъ и т. д. Кромѣ того, были разнаго рода приписанные крестьяне, количество которыхъ возросло въ особенности съ XVIII столѣтія, когда Петръ Великій сталъ приписывать поселянъ къ горному дѣлу, фабрикамъ и т. д. Словомъ, крестьяне обращаются въ тяглую силу, несущую всѣ государственныя повинности. Рядомъ съ этимъ ухудшается и юридическое ихъ положеніе. Они постепенно теряютъ и тѣ права, которыя въ прежнее время предоставлялись всѣмъ крестьянамъ, не исключая помѣщичьихъ, крѣпостныхъ.

Ревизія 1719 г., даже независимо отъ намѣреній Петра Великаго, имѣла рѣшительное вліяніе на усиленіе крѣпостного права, и пространственно и качественно. Частное крѣпостное право распространилось на большее количество лицъ, и затѣмъ само положеніе крѣпостныхъ сдѣлалось хуже, чѣмъ оно было до ревизіи [2]).

купеческихъ родовъ. Она раздѣлялась на двѣ части. Въ первую велѣно вписывать тѣ роды, которыхъ внукъ докажетъ, что въ двухъ непрерывныхъ колѣнахъ, т.-е. дѣдъ и отецъ его, безъ явной укоризны, занимали мѣсто въ высшей гильдіи; имена лицъ этого рода не выписываются отсюда до тѣхъ поръ, пока колѣно ихъ не помрачится среди первостатейнаго купечества. Во вторую часть вписывались боковыя колѣна тѣхъ же родовъ, даже и упадшаго рода, который „новыми вѣтвями паче украсится или возродится“.

[1]) П. С. З. № 5.284. „Права и преимущества“, говорится въ манифестѣ, „дарованныя грамотою 1785 г. городамъ и обывателямъ ихъ, съ того времени, въ теченіе столь многихъ лѣтъ, по движенію торговли и промышленности, содѣлались настоящему положенію ихъ въ нѣкоторыхъ частяхъ несоразмѣрными. Посему и желая новыми отличіями болѣе привязать городскихъ обывателей къ состоянію ихъ, отъ процвѣтанія коего зависятъ и успѣхи торговли и промышленности, мы признали за благо права и преимущества ихъ упрочить нижеслѣдующими постановленіями“ и т. д.

[2]) При составленіи очерка судьбы крестьянства до XIX столѣтія, я пользовался главнымъ образомъ превосходнымъ трудомъ покойнаго Бѣляева, „*Крестьяне на*

Ближайшія послѣдствія ревизіи заключались въ томъ, что она уничтожила различіе между двумя разрядами лицъ, строго различавшихся еще по уложенію царя Алексѣя Михайловича, именно между крѣпостными крестьянами и полными и кабальными холопами. Ревизія какъ бы приравняла крестьянъ къ холопамъ, и этимъ содѣйствовала развитію помѣщичьей власти. Правда, чрезъ это бывшіе холопы возвысились до положенія крестьянъ, слѣдовательно ревизія уничтожила существованіе полнаго рабства въ Россіи. Но дальнѣйшее развитіе одного изъ этихъ двухъ послѣдствій зависѣло отъ условій времени, а они были таковы, что дали возможность развиться именно дурнымъ послѣдствіямъ.

Пространственное развитіе крѣпостного права вытекало, кромѣ того, изъ общаго стремленія правительства уничтожить разрядъ тѣхъ людей, которые не были записаны ни въ какое опредѣленное тягло; таковы государевы вольные гулящіе люди и кабальные холопы, т.-е. полусвободныя лица, не принадлежащія ни къ холопству, ни къ крестьянству, но временно ограниченныя въ правахъ своего состоянія въ видахъ обезпеченія долга. Нуждаясь въ тягломъ народонаселеніи, стремясь къ тому, чтобы подушная подать легла по возможности на всѣхъ, еще Петръ Великій началъ борьбу съ вольными гулящими людьми.

Указомъ 1722 г. велѣно было всѣхъ гулящихъ писать въ солдаты; негодные къ службѣ должны были искать себѣ какого-нибудь опредѣленнаго занятія; иначе имъ грозили галерныя работы [1]). Дальнѣйшія мѣры закрѣпощенія явились въ послѣдующія царствованія. Въ 1729 г. отмѣнено прежнее кабальное холопство. Правительство издало распоряженіе: всѣхъ кабальныхъ людей вмѣстѣ съ ихъ дѣтьми немедленно писать въ подушный окладъ за тѣми помѣщиками, къ которымъ они приняты въ услуженіе [2]). Та же участь постигла и такъ называемыхъ государевыхъ вольныхъ гулящихъ людей. Чрезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ изданія только что приведеннаго

Руси". Конечно, не всѣ мнѣнія автора могутъ быть приняты наукой. Онъ признаетъ за новость многія мѣры, узаконенныя еще до реформы. Затѣмъ, крѣпостное право по обычаю и до XVIII стол. было весьма сурово. Но, конечно, XVIII вѣкъ прибавилъ много непривлекательныхъ чертъ къ прежнему порядку вещей.

[1]) Указъ 1722 г., 1-го іюня (П. С. З. № 4.023): дворовыхъ людей, „которые отъ кого отпущены были на волю по отпускнымъ, и которые послѣ кого кабальные люди къ остались, и надлежатъ быть свободны... тѣхъ при той переписи тѣмъ людямъ, у кого такіе люди есть, велѣть писать особь. А которые на волѣ живутъ, тѣмъ самимъ явиться..." къ переписи, и переписчикамъ тѣхъ пересмотрѣть. „И которые изъ нихъ по смотру будутъ въ службу годны, тѣхъ писать въ солдаты и отсылать въ военную коллегію. А которые въ службу будутъ негодны, тѣмъ давать свободныя письма, что они въ солдаты негодны; токмо при томъ объявлять имъ указомъ съ запискою, чтобъ никто изъ нихъ въ гулящихъ не были, а опредѣлились бы въ другія службы, или къ кому въ дворовое служеніе, а безъ службъ бы никто не шатались, понеже отъ такихъ умножаются воровства; а ежели кто таковыхъ впредь гдѣ поймаетъ, и оные сосланы будутъ въ галерную работу". Ср. Бѣляевъ, назв. соч., стр. 262 и слѣд.

[2]) Ср. указъ 1729 г., марта 26-го (П. С. З. № 5.892). Ср. Бѣляевъ, стр. 277.

указа о кабальныхъ людяхъ послѣдовало предписаніе, чтобы вольные гулящіе люди или поступали въ военную службу, или, за негодностью, записывались за кого-либо въ подушный окладъ; въ противномъ случаѣ ихъ ссылали въ Сибирь на поселеніе [1]). То же самое подтверждено и при второй ревизіи [2]). Такимъ образомъ, закрѣпощеніе идетъ чрезвычайно быстро. Прежніе вольные гулящіе люди и полусвободные уже не признаются закономъ. Самое ихъ имя исчезаетъ изъ законодательства. Остаются только крестьяне, записанные въ подушный окладъ.

§ 215. Вмѣстѣ съ распространеніемъ крѣпостного права количественнымъ, происходило ограниченіе правъ крестьянъ, какъ помѣщичьихъ, такъ и не-помѣщичьихъ. Во-первыхъ, вообще всѣмъ крестьянамъ было запрещено пріобрѣтать недвижимыя имѣнія, даже ненаселенныя. Въ 1730 г. 25-го октября вышелъ указъ, подтверждающій старое правило, которое запрещало боярскимъ людямъ, монастырскимъ слугамъ и крестьянамъ пріобрѣтать недвижимыя имѣнія, какъ въ городахъ, такъ и въ уѣздахъ [3]). Въ 1746 г. это постановленіе было обобщено [4]). Межевая инструкція 1754 г. вос-

---

[1]) Указъ 1729 г., 16-го іюля (П. С. З. № 5.441), повелѣваетъ ни въ какомъ случаѣ не оставлять вольныхъ гулящихъ людей въ прежнемъ ихъ положеніи. Какъ неимѣющіе правъ, они должны были ловиться полиціей, которая и отправляла ихъ въ воеводскія канцеляріи, а имъ предписывалось, „не державъ ни малаго времени, отсылать годныхъ въ службу, въ военную коллегію, а негоднымъ велѣть пріискивать себѣ такихъ, которые бъ ихъ написали въ подушной окладъ; а ежели никто не приметъ, оныхъ посылать для поселенія въ Сибирь, дабы чрезъ то шатающихся и праздныхъ безъ дѣлъ и безъ платежа подушныхъ денегъ никого не было“.

[2]) Въ § 16 инструкціи лицамъ, производившимъ ревизію сказано: „ежели при генеральной ревизіи явятся разночинцы и незаконнорожденные, и люди боярскіе, отпущенные изъ домовъ съ отпускными и съ вѣчными паспортами, а никого себѣ помѣщиковъ понынѣ не сыскали, а въ подушный окладъ ни за кѣмъ не написаны... таковыхъ всѣхъ и съ дѣтьми, по желаніямъ ихъ, ежели которые имѣютъ торговые промыслы, или ремесла, писать въ посады и въ цехи, а прочихъ, кои годны будутъ въ службу, писать въ солдаты...“ А которые „пожелаютъ быть у помѣщиковъ: таковыхъ всѣхъ писать къ помѣщикамъ и вотчинникамъ и на фабрики, къ кому они въ услуженіе идти пожелаютъ, и кто ихъ изъ платежа подушнаго оклада взять похочетъ, дабы ни одинъ безъ положенія не остался; а ежели ихъ изъ платежа подушнаго оклада никто не возметъ, а къ службѣ негодны, такихъ посылать для поселенія въ Оренбургъ или на казенные заводы“ (Инстр. 16-го декабря, 1743 г., П. С. З. № 8.836). Бѣляевъ, стр. 282 и слѣд.

[3]) П. С. З. № 5.633. Указъ 1730 г. ссылается на 41 ст. XVII гл. Уложенія 1649 г., по которой „боярскимъ людямъ и монастырскимъ слугамъ вотчинъ покупать и въ закладѣ за собою держать не велѣно“. Это правило, какъ видно, безпрерывно нарушалось. Приведенный указъ предписываетъ: „боярскимъ людямъ и монастырскимъ слугамъ, и крестьянамъ всѣ недвижимыя свои имѣніи распродать, кому по указамъ надлежитъ, съ объявленія сего указа, конечно, въ полгода; а ежели въ полгода не продадутъ, и тѣ ихъ недвижимыя имѣніи взяты будутъ на Насъ“.

[4]) „Впредь купечеству, и архіерейскимъ, и монастырскимъ слугамъ, и боярскимъ людямъ, и крестьянамъ, и написаннымъ къ купечеству, въ цехъ, такожъ ка-

прещаетъ владѣть землями разночинцамъ. Въ 1758 г. предписывалось тѣмъ владѣльцамъ, которымъ запрещено имѣть недвижимости, продать ихъ въ полугодовой срокъ [1]). Воспрещеніе крестьянамъ пріобрѣтать недвижимыя имѣнія отмѣнено только въ царствованіе Александра I-го [2]).

Затѣмъ, регламентомъ каммеръ-коллегіи 1731 г. крестьяне лишены права вступать въ подряды и откупа [3]). Это ограниченіе просуществовало до 1774 г. [4]).

Нечего говорить о томъ, что наше законодательство постоянно подтверждало ограниченія для всѣхъ свободныхъ людей, кромѣ дворянъ, относительно права покупки крестьянъ для какихъ бы то ни было цѣлей. Между крестьянствомъ со времени Петра Великаго было въ обычаѣ покупать людей для поставки за себя въ рекруты. Съ 1739 г. у всѣхъ монастырскихъ и дворцовыхъ крестьянъ отнято это право.

Затѣмъ, крестьянамъ всѣхъ наименованій безусловно запрещено обязываться векселями [5]).

закамъ и ямщикамъ и прочимъ разночинцамъ, состоящимъ въ подушномъ окладѣ людей и крестьянъ съ землями и безъ земель... покупать во всемъ государствѣ запретить, и крѣпостей онымъ нигдѣ не писать". (Указъ 14 марта 1746 г. П. С. З. № 9.257).

[1]) Въ указѣ 6 февраля 1758 г. (П. С. З. № 10.796) сказано: „ежели жъ явятся во владѣніи недвижимыя (имѣнія) за находящимися въ военной и другихъ службахъ, кои въ службу вступили не изъ шляхетства жъ, но изъ положенныхъ въ подушный окладъ и другихъ званій, а оберъ-офицерскихъ рангов не имѣютъ, и таковымъ, какъ свои собственныя, такъ и приданыя недвижимыя... въ полгода продать, кому по указамъ надлежитъ; а ежели въ тотъ срокъ не продадутъ, а по наѣзду межевщиковъ объявятся за ними-жъ во владѣніи, такія недвижимыя отписать же на Ея Императорское Величество". (Бѣляевъ, 284—285).

[2]) Ср. указъ 1801 г., 12 дек. (П. С. З. № 20.075). Мотивъ къ указу слѣдующій: „желая дать новое поощреніе земледѣлію и промышленности народной соразмѣрно способамъ, какія Россія по пространству и положенію своему имѣетъ, признали Мы нужнымъ право пріобрѣтеніе всякихъ подъ разными именами извѣстныхъ земель безъ крестьянъ и владѣнія всѣмъ тѣмъ, что на поверхности и въ нѣдрахъ ихъ находится, распространить на всѣхъ россійскихъ подданныхъ, кромѣ тѣхъ, кои причислены къ помѣщичьимъ владѣніямъ".

[3]) Ср. Регл. Камм.-колл. 1731 г. (П. С. З. № 5.789), ст. 22: „крестьянъ ни въ откупы, и ни въ подряды не допускать, кромѣ найму подводъ и судовъ и какихъ-либо работъ".

[4]) Указомъ 13 февр. 1774 г. (П. С. З. № 14.123), въ отмѣну Елисаветинскихъ узаконеній, запрещавшихъ крестьянамъ вступать въ подряды и откупа, разрѣшено: допускать къ винному откупу, „обще съ купечествомъ, не токмо дворянъ и разночинцевъ, но и крѣпостныхъ людей и крестьянъ, такихъ однакоже, за которыхъ надежные помѣщики въ исправномъ платежѣ откупной суммы обяжутся".

[5]) Ср. указъ 1761 г., 14 февр. (П. С. З. № 11.204): „крестьянъ векселями и другими никакими заимными письмами, подъ образомъ векселя, хотя-бъ оные съ выбора вотчинъ и волостей даны были, отнюдь не обязывать... тако-жъ и въ поручительство крестьянъ не принимать, подъ потеряніемъ всѣхъ тѣхъ данныхъ денегъ; а кому изъ крестьянъ потребно будетъ денегъ занимать, или товарами въ долгъ

Но ограниченія гражданскихъ правъ наиболѣе коснулись крестьянъ крѣпостныхъ. Должно замѣтить, что еще по уложенію царя Алексѣя Михайловича крѣпостные крестьяне отличены отъ холоповъ какъ полныхъ, такъ и кабальныхъ. Отличіе это состояло въ томъ, что за крестьянами признавались извѣстныя гражданскія права. Крестьяне до Петра Великаго были поставлены въ крѣпостную зависимость отъ помѣщика ради обезпеченія доходовъ послѣдняго, чтобы помѣщикъ могъ бездоимочно отбывать государеву службу.

Слѣдовательно, помѣщикъ имѣлъ право на извѣстные доходы съ крестьянъ. Но для крестьянства не вытекало отсюда лишенія какихъ бы то ни было гражданскихъ правъ. Поэтому уложеніе 1649 г. признаетъ за крестьянами собственность, право вступать въ различные подряды отъ своего имени или имени общества и т. д. Мало того, такъ какъ помѣстья и вотчины разсматривались государствомъ какъ тяглые участки, съ которыхъ помѣщикъ долженъ отбывать государеву службу, такъ какъ исправное отбываніе крестьянствомъ тѣхъ повинностей, которыя оно несло по отношенію къ государству, обусловливалось благосостояніемъ крестьянъ, то само правительство было заинтересовано въ томъ, чтобы помѣщики не пустошили свои помѣстья, не разоряли ихъ. По свидѣтельству Котошихина, правительство строго слѣдило за тѣмъ, чтобы помѣщики не грабили своихъ крестьянъ. Въ случаѣ злоупотребленій помѣщичьей власти, оно отбирало отъ нихъ помѣстья и „отдавало добрымъ людямъ, а не такимъ разорителямъ“ [1]). Крестьяне имѣли возможность подавать жалобы на злоупотребленія со стороны помѣщиковъ [2]). Слѣдовательно, правительство не прерывало связи съ крестьянствомъ.

брать, тѣмъ въ указныхъ мѣстахъ писать заимныя письма, и тѣ съ удостовѣрительнымъ дозволеніемъ... отъ ихъ помѣщиковъ, а дворцовымъ отъ ихъ управителей, монастырскимъ и черносошнымъ отъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ оные въ вѣдомствѣ состоятъ; и дабы заимодавцы надежнѣе были деньги свои возвратно получать, то и съ поруками, токмо не изъ крестьянъ, а изъ другихъ чиновъ“.

[1]) Котошихинъ, *О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михаиловича*, гл. XI, ст. 3: „а какъ тѣмъ бояромъ и инымъ вышеписаннымъ чиномъ даются помѣстья и вотчины: и имъ пишутъ въ жалованныхъ грамотахъ, что имъ крестьянъ своихъ отъ сторонніихъ людей отъ всякихъ обидъ и налогъ остерегати и стояти, а подати съ нихъ имати по силѣ, съ кого что мочно взяти, а не черезъ силу, чтобъ тѣмъ мужиковъ своихъ изъ помѣстей и изъ вотчинъ не розогнать и въ нищіе не привесть“... Въ случаѣ злоупотребленія помѣщикомъ своею властью, ему грозили слѣдующія послѣдствія: „и будетъ на такого помѣщика и вотчинника челобитье... и у такихъ помѣщиковъ и вотчинниковъ помѣстья ихъ и вотчины, которые даны будутъ отъ царя, возмутъ назадъ на царя, а что онъ съ кого ималъ какихъ поборовъ черезъ силу и грабежемъ, и то на немъ велятъ взять и отдать тѣмъ крестьяномъ; а впредь тому человѣку, кто такъ учинитъ, помѣстья и вотчины не будутъ даны до вѣку. А будетъ, кто учнетъ чинить такимъ же обычаемъ надъ своими вотчинными купленными мужиками: и у него тѣхъ крестьянъ возмутъ безденежно, и отдадутъ сродственникомъ его, добрымъ людемъ, безденежно-жъ, а не такимъ разорителямъ“.

[2]) Ср. *Ист. Росс.*, Соловьева, т. IX, стр. 429. Здѣсь напечатана вполнѣ любопытная жалоба крестьянъ ярославскаго уѣзда, села Ширинги, на своего помѣщика князя Артемья Шейдякова.

§ 216. Съ введеніемъ подушной подати отношеніе крестьянъ къ правительству видоизмѣнилось кореннымъ образомъ. Причина этого измѣненія заключалась въ перенесеніи отвѣтственности за исправное отбываніе податей съ крестьянъ на помѣщика. Правительство какъ бы договорилось съ помѣщикомъ, что если онъ будетъ исправно вносить въ государственную казну всѣ подати, причитающіяся съ его имѣнія, то остается полнымъ хозяиномъ своей земли и крестьянъ, и правительство не имѣетъ никакого основанія вступаться въ его дѣла [1]). При такомъ условіи должны были быстро ограничиться права крестьянства и по закону, и въ особенности на практикѣ.

Правда, de jure, еще во времена Петра Великаго крестьяне пользовались нѣкоторыми правами и преимуществами. Петръ Великій неоднократно и рѣзко возставалъ противъ злоупотребленій помѣщичьей власти, напримѣръ, противъ продажи крестьянъ безъ земли и вразбродъ. Крѣпостные могли самостоятельно заниматься различными крестьянскими промыслами, вступать въ подряды съ казною и т. д. Но на практикѣ злоупотребленія помѣщичьей власти развились чрезвычайно сильно [2]). Петръ Великій, нуждаясь въ арміи, оставилъ крестьянамъ одну льготу — право поступать на военную

---

[1]) Отвѣтственность помѣщиковъ за исправное взысканіе подушной подати ясно установлена регламентомъ каммеръ-коллегіи 1731 г., п. 6. „И понеже Мы всемилостивѣйше соизволяемъ, чтобъ тотъ подушный сборъ всегда исправно и безпомочно въ казну доходилъ... того ради тѣ подушныя деньги платить самимъ помѣщикамъ, а гдѣ самихъ помѣщиковъ нѣтъ, прикащикамъ и старостамъ, или тѣмъ людямъ, кому оныя деревни приказаны; а дворцовыхъ и архіерейскихъ и монастырскихъ вотчинъ самимъ управителямъ". П. С. З. № 5.789, стр. 485 и слѣд.

[2]) Объ этомъ свидѣтельствуютъ какъ указы самого Петра, такъ, еще рѣзче, знаменитый публицистъ того времени, крестьянинъ Иванъ Посошковъ. „Помѣщики на крестьянъ своихъ налагаютъ бремена неудобьносимая; ибо есть такіе безчеловѣчные дворяне, что въ работную пору не даютъ крестьянамъ своимъ единаго дня, еже-бы ему на себя что сработать. И тако пахатную и сѣнокосную пору всю и потеряютъ у нихъ; или что наложено на ихъ крестьянъ оброку или столовыхъ запасовъ, и то положенное забравъ, и еще требуютъ съ нихъ излишняго побору, и тѣмъ излишествомъ крестьянство въ нищету пригоняютъ; и который крестьянинъ станетъ мало мало носытѣе быть, то на него и подати прибавятъ. И за такимъ ихъ порядкомъ крестьянинъ никогда у такого помѣщика обогатитися не можетъ, и многіе дворяне говорятъ: крестьянину не давай обрости, но стриги его яко овцу до гола. И тако творя, царство пустошатъ; понеже такъ ихъ обираютъ, что у иного и козы не оставляютъ. Отъ таковыя нужды домы свои оставляютъ и бѣгутъ иные въ Понизовыя мѣста, иные-жъ и во украинныя, а иные—и въ зарубежныя; тако чужія страны населяютъ, а свою пусту оставляютъ". У Посошкова еще не было того взгляда, что безотчетное распоряженіе крестьянами есть право помѣщика. По его мнѣнію, „крестьяномъ помѣщики не вѣковые владѣльцы; того ради они не весьма ихъ и берегутъ, а прямой ихъ владѣтель Всероссійскій Самодержецъ, а они владѣютъ временно. И того ради не надлежитъ ихъ помѣщикамъ разорять, но надлежитъ ихъ царскимъ указомъ хранить, чтобы крестьяне крестьянами были прямыми, а не нищими; понеже крестьянское богатство—богатство царственное". Это благородное желаніе Посошкова исполнилось не скоро. *О скудости и о богатствѣ*, гл. VII.

службу. Въ виду злоупотребленій помѣщичьей власти эта льгота была очень важна для крестьянъ. Указъ 1742 г. отмѣняетъ ее [1]). Въ 1747 г. разрѣшено помѣщикамъ продавать своихъ крестьянъ въ рекруты [2]); слѣдовательно, дано право на продажу людей врознь, противъ чего возставалъ Петръ Великій.

Чтобы еще болѣе укрѣпить власть помѣщиковъ, въ 1760 г. имъ предоставлено право ссылать крестьянъ на поселеніе въ Сибирь [3]). Затѣмъ, на основаніи указа 17 января 1765 г., помѣщики получили право отдавать своихъ крѣпостныхъ людей въ каторжныя работы [4]). Наконецъ, въ 1767 г. у крестьянъ отнято единственное средство оградить себя отъ произвола помѣщичьей власти — право подавать челобитныя на помѣщиковъ [5]).

§ 217. Говоря объ усиленіи крѣпостного права при Екатеринѣ II, нельзя не обратить вниманія на постановку этого вопроса въ знаменитой „Комиссіи для составленія новаго уложенія“ 1767 г. Мнѣнія, высказанныя здѣсь, могутъ служить довольно вѣрнымъ мѣриломъ

---

[1]) Ср. указъ 1742 г., 2-го іюля (П. С. З. № 8.577): „въ прошедшемъ маіѣ мѣсяцѣ сего 1742 г., многіе помѣщиковы люди, отбывая отъ помѣщиковъ своихъ, бѣжали, и затѣявъ собою, якобы помѣщиковъ людей повелѣно записывать въ вольницу, били челомъ о запискѣ себя въ военную службу, и о томъ подавали самой Ея Импер. Величеству челобитныя, согласясь немалымъ собраніемъ и порознь... Другіе же о запискѣ себя въ военную службу хотя челобитенъ и не подавали, но, смотря на другихъ свою братью, отъ помѣщиковъ своихъ бѣжали-жъ; желая записаться въ военную жъ службу и, по поданнымъ отъ своей братьи объ ономъ челобитнымъ, якобы указа ожидали“. За это челобитчикамъ „учинено на площади съ публикою жестокое наказаніе, а именно: которые... челобитныя подавали немалымъ собраніемъ, тѣ биты кнутомъ, и изъ нихъ пущіе къ тому заводчики сосланы въ Сибирь на казенные заводы въ работу вѣчно; а которые челобитныя подавали порознь, тѣ, вмѣсто кнута, биты плетьми, а прочіе батоги, и, по наказаніи, кромѣ тѣхъ, которые посланы въ ссылку, отданы помѣщикамъ ихъ во услуженіе по прежнему“. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановлено: „наикрѣпчайше подтвердить, чтобъ впредь помѣщиковы люди, отбывая отъ помѣщиковъ своихъ, отнюдь не бѣгали и о запискѣ въ военную службу нигдѣ не просили; а ежели кто... впредь въ такихъ же побѣгахъ и продерзостяхъ явятся, такимъ конечно чинено будетъ жестокое наказаніе, биты кнутомъ и сосланы будутъ въ работу вѣчно“...

[2]) По указу 4-го декабря 1747 г. (П. С. З. № 9.456).

[3]) Указъ 13-го декабря 1760 г. (П. С. З. № 11.166).

[4]) Адмиралтейской коллегіи принимать отъ помѣщиковъ ихъ крѣпостныхъ людей за дерзости въ каторжную работу на толикое время, насколько помѣщики ихъ похотятъ, и содержать и довольствовать пищею и одеждою на равнѣ съ каторжными (П. С. З. № 12.311).

[5]) „...Которые люди и крестьяне въ должномъ у помѣщиковъ своихъ послушаніи не останутся, и... недозволенныя на помѣщиковъ своихъ челобитныя, а наиначе Ея Имп. Величеству въ собственныя руки подавать отважатся: то какъ челобитчики, такъ и сочинители сихъ челобитенъ наказаны будутъ кнутомъ, и прямо сошлются въ вѣчную работу въ Нерчинскъ, съ зачетомъ ихъ помѣщикамъ въ рекруты“. (Ук. 22 авг. 1767 г. П. С. З. № 12.966).

политическаго міросозерцанія тогдашняго русскаго общества, въ лицѣ вліятельнѣйшихъ его представителей.

Сама императрица довольно прозрачно высказала свои мнѣнія о крѣпостныхъ крестьянахъ въ своемъ „Наказѣ“. Можно безошибочно сказать, что она была противъ освобожденія крестьянъ въ той формѣ, какъ оно совершилось въ 1861 г., т.-е. въ видѣ одновременной эманципаціи крѣпостныхъ, посредствомъ общей законодательной мѣры. „Не должно“, говоритъ „Наказъ“, „вдругъ и чрезъ узаконеніе общее дѣлать великаго числа освобожденныхъ [1]). Но,—продолжаетъ императрица,—законы могутъ учредить нѣчто полезное для собственнаго рабовъ имущества“ [2]). Французскій подлинникъ „Наказа“ объясняетъ намъ смыслъ этого „собственнаго рабовъ имущества“; во французскомъ подлинникѣ помѣщено выраженіе pécule, равное латинскому peculium.

Это мѣсто „Наказа“ наводитъ на то заключеніе, что императрица желала возбудить реакцію противъ неограниченности помѣщичьей власти, въ силу которой крестьянинъ утратилъ всякія имущественныя права, всякую возможность работать на себя, имѣть что-нибудь свое. Правильность такого заключенія подтверждается другими мѣстами „Наказа“.

Императрица возражаетъ противъ имущественной безправности земледѣльцевъ, во-первыхъ, по общимъ экономическимъ соображеніямъ. „Не можетъ быть“, говоритъ она, „хорошо обработанныхъ земель тамъ, гдѣ земледѣлецъ не имѣетъ ничего собственнаго“ [3]). „Это“, продолжаетъ „Наказъ“, „основано на очень простомъ правилѣ: каждый человѣкъ заботится о томъ, что̀ принадлежитъ ему, больше, чѣмъ о томъ, что̀ принадлежитъ другому, и онъ вовсе не заботится о томъ, въ чемъ опасаться можетъ, что другой у него отниметъ“ [4]). Подобное же мнѣніе высказываетъ императрица и при разсмотрѣніи условій размноженія народонаселенія въ государствѣ. По ея мнѣнію, система оброковъ, налагаемыхъ помѣщиками на своихъ крестьянъ, гибельно отражается и на интересахъ земледѣлія, и на ростѣ народонаселенія [5]). „Весьма бы нужно было“, говоритъ „Наказъ“, „предписать помѣщикамъ закономъ, чтобы они съ большимъ разсмотрѣніемъ располагали свои поборы, и тѣ бы поборы брали, которые менѣе мужика отлучаютъ отъ его дома и семейства: тѣмъ бы распространилось больше земледѣліе, и число бы народа въ государствѣ умножилось“ [6]). „Наказъ“ говоритъ на эту тему довольно долго и въ тонѣ грознаго предостереженія законодательной комиссіи. Нельзя не привести здѣсь этихъ превосходныхъ замѣчаній, тѣмъ болѣе, что они врядъ ли когда-нибудь потеряютъ свое значеніе.

„Вездѣ“, говоритъ „Наказъ“, „гдѣ есть мѣсто, въ которомъ можно

---

[1]) Наказъ, ст. 260.
[2]) Тамъ же, ст. 261.
[3]) Тамъ же, ст. 295.
[4]) Тамъ же, ст. 296.
[5]) Тамъ же, ст. 269, 271.
[6]) Тамъ же, ст. 270.

выгодно жить, тутъ люди размножаются. Но страна, которая податями столь отягчена, что раченіемъ и трудолюбіемъ своимъ люди съ великою нуждою могутъ найти себѣ пропитаніе, со временемъ должна обезлюдѣть. Гдѣ люди не для чего иного убоги, какъ только, что живутъ подъ тяжкими законами, а земли свои почитаютъ не столько за основаніе къ содержанію своему, какъ за предлогъ къ удрученію, въ такихъ мѣстахъ люди не размножаются... Многіе, пользуясь удобностію говорить, но не будучи въ силахъ испытать въ тонкость о томъ, о чемъ говорятъ, сказываютъ: „чѣмъ въ большемъ подданные живутъ убожествѣ, тѣмъ многочисленнѣе ихъ семьи“. Также и то: „чѣмъ большія на нихъ наложены дани, тѣмъ больше приходятъ они въ состояніе платить оныя“. Сіи суть два мудрованія (sophismes), которыя всегда пагубу наносили и всегда будутъ причинять погибель монархіямъ“ [1]).

§ 218. Но эти идеи „Наказа“ не произвели должнаго впечатлѣнія на „Комиссію“, члены которой боролись, главнымъ образомъ, за привилегіи высшихъ сословій. Немногіе голоса раздались здѣсь въ пользу крѣпостныхъ. Таково мнѣніе депутата [2]) Михаила Тошковича, предлагавшаго воспретить продажу крестьянъ безъ земли, какъ несогласную съ достоинствомъ европейскаго государства [3]). Затѣмъ депутатъ Алейниковъ [4]) внесъ въ комиссію предложеніе о воспрещеніи, по крайней мѣрѣ, купцамъ, приказнымъ и казакамъ владѣть дворовыми людьми [5]). Алейниковъ имѣлъ въ виду, главнымъ образомъ, предотвратить распространеніе крѣпостного права въ Малороссіи. По поводу сдѣланныхъ ему возраженій [6]), онъ нашелъ поводъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 274—278.

[2]) Отъ гусарскихъ полковъ Бахмутскаго и Самарскаго.

[3]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. VIII, стр. 222. „Россія“, говорилъ Тошковичъ, „хотя и есть европейская держава, но обычаи ея, по свойству климата, въ прежнія времена были отличны отъ обычаевъ прочихъ европейскихъ народовъ. Впослѣдствіи, чрезъ неусыпныя попеченія и труды императора Петра Перваго, она достигла совершеннаго просвѣщенія, славою своею превозвысила всѣ европейскія государства и сіяетъ благочестіемъ православнаго закона. Въ минувшіе вѣка народъ русскій, по высочайшей власти, укрѣпленъ былъ за помѣщиками. Слѣдствіемъ этого укрѣпленія было то, что дѣти отлучались отъ своихъ родителей, лишались сродственниковъ и продавались по всему государству, гдѣ только могъ отыскаться покупщикъ. Какъ горько это родителямъ! Какъ много проливается отъ этого горячихъ слезъ! Но такъ какъ во всей Европѣ нигдѣ нѣтъ такихъ законовъ, по которымъ бы дозволялось христіанскія души, отлучая отъ родственниковъ, продавать, то я осмѣливаюсь представить высокопочтенному собранію мое нижайшее мнѣніе, не будетъ ли соблаговолено, по надлежащемъ разсмотрѣніи, отмѣнить означенную продажу, которая не только въ Европѣ, но и въ азіатскихъ странахъ нигдѣ не ведется“. Нечего, конечно, доказывать, что мнѣніе автора объ „азіатскихъ странахъ“ невѣрно. Но оно понятно, какъ плодъ похвальной ненависти къ вопіющимъ результатамъ крѣпостного права.

[4]) Отъ казаковъ Хоперской крѣпости.

[5]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. VIII, стр. 170—171.

[6]) Депутатами: 1-е отъ шляхетства Нѣжинскаго и Батуринскаго повѣтовъ

высказаться вообще противъ крѣпостного права въ слѣдующихъ краснорѣчивыхъ словахъ: „хотя помянутые господа депутаты и представляютъ, что казачьимъ войсковымъ атаманамъ и полковымъ командирамъ безъ крестьянъ быть предосудительно; но это они показываютъ напрасно; ибо мы видимъ цѣлую Европу, которая въ крѣпостныхъ крестьянахъ никакой нужды не имѣетъ [1]). И не большее ли будетъ предосужденіе всѣмъ господамъ депутатамъ и всему нашему государству передъ другими европейскими странами, когда, по окончаніи сей высокославной комиссіи, узаконено будетъ покупать и продавать крестьянъ, какъ скотину, да еще такихъ же христіанъ, какъ и мы сами?“

Ораторъ напомнилъ, затѣмъ, нѣкоторыя статьи „Наказа“ о цѣли государства, о равенствѣ предъ закономъ и т. д. [2]), и продолжалъ: „вникая въ данный отъ ея императорскаго величества „Наказъ“, мнѣ кажется, что прошенія господъ депутатовъ о крестьянахъ противны приведеннымъ мною правиламъ, потому что ихъ желаніе клонится не къ государственной и не къ общественной пользѣ, а къ собственной ихъ шляхетской и старшинской корысти“ [3]).

Большинство комиссіи не только не говорило ничего противъ крѣпостного права, но даже явно стремилось къ его распространенію. Купечество энергически настаивало на сообщеніи ему права владѣть крѣпостными людьми, въ особенности для выгодъ заводскаго и фабричнаго дѣла [4]).

Затѣмъ оно всемѣрно старалось отнять у крестьянъ вообще право торговли, даже въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ [5]).

§ 219. По прекращеніи собраній Большой Комиссіи въ Москвѣ (14 декабря 1767 г.), она была переведена въ Петербургъ [6]). Здѣсь

Гавриломъ Божичемъ (стр. 214); 2-е отъ Донского войска Никифоромъ Сулинимъ (стр. 228); 3-е отъ дворянъ Сумской провинціи Андреемъ Кондратьевнимъ (стр. 296); 4-е отъ уфимскаго казачьяго войска Прокофіемъ Бурцовымъ (стр. 318), и 5-е отъ четырехъ линій сибирскихъ казаковъ Ѳедоромъ Анциферовымъ (стр. 340).

[1]) Ораторъ могъ бы вмѣсто „цѣлой Европы“ привести образованную часть Европы. Извѣстно, что многія европейскія государства наслаждались крѣпостнимъ правомъ въ то время, какъ говорилъ Алейниковъ.

[2]) Ст. 1, 2, 13, 34, 35, 224, 225, 258, 295, 296, 425, 521.

[3]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. VIII, стр. 369—375.

[4]) Тамъ же, стр. 85, 91—95, 98 и др. Замѣчательно, что главный коноводъ дворянства, кн. М. М. Щербатовъ, возражая на эти требованія, руководился не интересами крестьянства, а иными соображеніями. Именно онъ находилъ, что купцамъ неприлично имѣть крѣпостныхъ людей. Это право должно принадлежать одному дворянству. Требуемое купцами право сдѣлаетъ, говорилъ Щербатовъ, „неволю низшаго рода людей еще чувствительнѣе тѣмъ, что они, по продажѣ ихъ, принуждены будутъ служить такимъ людямъ, которыхъ они недавно видѣли себѣ равными“. Къ чести кн. Щербатова должно сказать, что и онъ предлагалъ воспретить продажу крестьянъ безъ земли, и предлагалъ въ весьма краснорѣчивыхъ выраженіяхъ. Тамъ же, 106—111.

[5]) См. выше, примѣчаніе 3-е на стр. 211—212.

[6]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. IV, стр. XXI.

депутатъ Коробьинъ [1]), сославшись на извѣстныя намъ статьи „Наказа“ [2]), предложилъ ограничить власть помѣщиковъ надъ имѣніемъ ихъ крестьянъ и оградить закономъ собственность послѣднихъ. Мнѣніе Коробьина было подано по поводу разсмотрѣнія вопроса о бѣгствѣ помѣщичьихъ крестьянъ и о мѣрахъ къ его прекращенію. Депутатъ объяснялъ, „что много есть такихъ помѣщиковъ, которые берутъ съ крестьянъ бо́льшія подáти, чѣмъ бы слѣдовало; есть и такіе, которые, войдя въ значительные долги, отдаютъ людей своихъ для заработыванія денегъ на уплату однихъ процентовъ, и чрезъ то отлучаютъ ихъ отъ земледѣлія; наконецъ, находятся и такіе, которые, увидѣвъ у крестьянина какое-либо небольшое, своимъ трудомъ добытое имущество, его отнимаютъ. Всѣ эти случаи, по мнѣнію депутата, и бываютъ причиною, что крестьяне, желая избавиться отъ отягощенія, оставляютъ и свои домы и помѣщика“ [3]).

По поводу мнѣнія Коробьина высказалось двадцать депутатовъ, изъ которыхъ 18 было противъ его предложенія, а только 3—за. Большинство признавало предлагаемую мѣру вредною государству. Кромѣ того, они напали на дѣйствительно слабую сторону проекта, грѣшившаго тѣмъ, чѣмъ вообще грѣшатъ всѣ полумѣры. Именно Коробьинъ, полагая нужнымъ ограничить власть помѣщика надъ имуществомъ крестьянина, полагалъ, однако, нужнымъ сохранить владѣльческія права на личность крѣпостныхъ. Большинство полагало невозможнымъ разъединить эти два вида правъ. Одинъ изъ возражателей, депутатъ Протасовъ [4]), сказалъ, между прочимъ, что если принять мнѣніе Коробьина, „то не остается другого способа, какъ сдѣлать крестьянъ свободными, если бы на то монаршее было соизволеніе“; но и въ такомъ случаѣ, по его мнѣнію, это нужно сдѣлать исподволь [5]).

Послѣ знаменитой „Комиссіи“ правительство осталось на почвѣ полумѣръ.

§ 220. Итакъ, чѣмъ сильнѣе развивались привилегіи сословій, построенныхъ на понятіи особой, западно-европейской чести, тѣмъ туже и туже завязывался узелъ крѣпостного права. Эта политика правительства не замедлила сказаться повсемѣстными волненіями крестьянъ, поставившими государство на край гибели. Правда, впослѣдствіи Екатерина II принимала нѣкоторыя мѣры для обузданія произвола помѣщичьей власти. Такъ, можно привести немалое количество указовъ, гдѣ императрица съ негодованіемъ говоритъ о злоупотребленіяхъ помѣщиковъ, предписывая надлежащимъ властямъ обуздывать виновныхъ. Въ учрежденіи о губерніяхъ намѣстникамъ повелѣвалось наистрожайше слѣдить за тѣмъ, чтобы тиранства и жестокости во ввѣренныхъ имъ областяхъ не было. Но всѣ эти мѣры имѣли болѣе нравственный, чѣмъ юридическій характеръ.

---

[1]) Отъ козловскаго дворянства.

[2]) Ст. 261, 269, 270, 275, 276, 277 и 295.

[3]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. IV, стр. XXII—XXIII.

[4]) Отъ дворянства гороховецкаго уѣзда.

[5]) *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. IV, стр. XXIII.

Манифестъ императора Павла I, отъ 5 апрѣля 1797 г., изданный имъ въ день коронаціи, впервые положилъ нѣкоторую границу власти помѣщика надъ трудомъ крестьянина. Манифестъ воспрещалъ принуждать крестьянъ къ работѣ въ воскресные дни, а остальные дни недѣли раздѣлялъ поровну между помѣщикомъ и крестьяниномъ [1]). Конечно, исполненіе закона о трехдневной работѣ, равно какъ и другихъ правилъ, ограничивающихъ власть помѣщика, обусловливалось бдительнымъ надзоромъ со стороны правительства и правомъ жалобъ со стороны крестьянъ. Ни то, ни другое условіе не было, однако, обезпечено какъ слѣдуетъ. Долгое время еще реакція противъ крѣпостного права выражалась въ видѣ пресѣченія отдѣльныхъ случаевъ вопіющаго злоупотребленія власти помѣщиковъ.

При тогдашнихъ условіяхъ должно было считать весьма важнымъ успѣхомъ появленіе небольшого кружка людей, открыто выступившихъ противъ крѣпостного права, въ самомъ его принципѣ. Сначала эти протесты исходили отъ отдѣльныхъ лицъ. Таковъ былъ Радищевъ [2]). При Александрѣ I оппозиція приняла болѣе правильный, систематическій характеръ [3]). Самъ императоръ отъ души ненавидѣлъ это учрежденіе. Противники и защитники крѣпостного права высказывали свои мнѣнія открыто и письменно [4]). Нельзя не признать благотворнаго вліянія этой полемики на развитіе общества. Но она не привела пока къ серьезнымъ практическимъ результатамъ. Немногіе въ то время понимали, что единственное средство противъ крѣпостного права есть полная его отмѣна актомъ законодательной власти. Еще меньшее число лицъ понимало, что возможность общественнаго развитія Россіи обусловливается предварительнымъ освобожденіемъ крестьянъ. Либеральное большинство временъ Александра I добивалось прежде всего политическихъ вольностей для высшихъ классовъ [5]). Едва ли не одни братья Тургеневы видѣли въ отмѣнѣ крѣпостного права краеугольный камень

---

[1]) П. С. З. № 17.909.

[2]) Ср. извѣстную книгу Радищева *Путешествіе изъ Петербурга въ Москву*. Она навлекла на него преслѣдованіе и оставалась запрещенной до 1868 г.

[3]) Для исторіи этого вопроса имѣются: А. Н. Пыпина: *Очерки общественнаго движенія при Александрѣ I-мъ;* профессора Иконникова: *Графъ Мордвиновъ*; Н. Тургенева: *La Russie et les Russes*. Много указаній имѣется въ названномъ выше трудѣ проф. Романовича-Славатинскаго, стр. 379 и слѣд., и въ *Исторіи царствованія Александра I-го* г. Богдановича. См. также мою статью: *Государственный человѣкъ прежняго времени*, помѣщенную въ сборникѣ *Складчина*.

[4]) Такъ высказались противъ крѣпостного права Румянцевъ, Тургеневы, гр. Стройновскій и другіе, за — Державинъ, Карамзинъ, графъ Растопчинъ и другіе.

[5]) Такъ думалъ и Сперанскій. Въ письмѣ своемъ къ Столыпину, онъ говорилъ, между прочимъ: „Epurez la partie administrative. Venez ensuite à établir les lois constitutionelles, c'est à dire la liberté politique, et puis ensuite et graduellement vous viendrez à la question de la liberté civile, c'est à dire liberté des paysans. Voilà le véritable ordre des choses". Романовичъ-Славатинскій, стр. 389.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

будущихъ реформъ [1]). Но и эти аболиціонисты видѣли въ занимавшей ихъ реформѣ только ея юридическую, такъ сказать, сторону, т.-е. освобожденіе личности крестьянина. Экономическая сторона вопроса, т.-е. надѣленіе крестьянъ землею, осталась пока въ сторонѣ. Наконецъ, огромное большинство тогдашней либеральной партіи настаивало на постепенности и величайшей осторожности, съ какими, по его мнѣнію, должно было освободить крестьянъ [2]).

§ 221. Подъ вліяніемъ такихъ воззрѣній, при оппозиціи такихъ сильныхъ защитниковъ крѣпостного права, императоръ Александръ I не рѣшился приступить къ его уничтоженію опредѣленными, активными мѣрами. Онъ пожелалъ вызвать реакцію противъ этого института въ средѣ самого дворянства. Иниціатива въ дѣлѣ постепеннаго освобожденія крестьянъ должна была принадлежать помѣщикамъ: законъ долженъ былъ только указать къ тому способы. Такой смыслъ имѣлъ извѣстный законъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ [3]), 20 февраля 1803 г. [4]). Указъ 1803 г. состоялся по поводу записки графа Румянцева, пожелавшаго освободить своихъ крестьянъ на извѣстныхъ условіяхъ, выраженныхъ въ формѣ договора между владѣльцемъ и крестьянами. Утвердивъ представленіе Румянцева, императоръ предоставилъ дѣлать то же и другимъ владѣльцамъ, находя, „что утвержденіе таковое земель въ собственность (крестьянамъ) можетъ во многихъ случаяхъ представить помѣщикамъ разныя выгоды и имѣть полезное дѣйствіе на ободреніе земледѣлія и другихъ частей государственнаго хозяйства". Но помѣщики туго пользовались этимъ правомъ. До 1855 г., слѣдовательно, въ 52 года уволено въ разрядъ свободныхъ хлѣбопашцевъ всего 115,734 души 384-мя владѣльцами [5]). Понятно, что не съ этой стороны можно было ждать отмѣны крѣпостного права. Кромѣ мало-плодотворнаго указа 1803 г.,

---

[1]) Тургеневъ полагалъ, и полагалъ справедливо, что „грѣшно думать о политической свободѣ тамъ, гдѣ милліоны не имѣютъ еще свободы естественной".

[2]) Мордвиновъ, въ 1818 г., въ поданномъ имъ проектѣ постепеннаго освобожденія крестьянъ, писалъ, между прочимъ: „въ природѣ мы видимъ, что всѣ явленія ея суть слѣдствія постоянныхъ причинъ. Тихое и постепенное теченіе времени даетъ жизнь, ростъ и зрѣлость всему; крутыя же и быстрыя событія въ естествѣ производятъ вѣчно вихри и бури, наводненія, землетрясеніе и разрушенія... Народу, пребывшему вѣка безъ сознанія гражданской свободы, даровать ее изреченіемъ на то воли властителя — возможно, но знанія пользоваться ею во благо себѣ и обществу, даровать законоположеніемъ — невозможно". Впрочемъ, мнѣнія Мордвинова до такой степени оригинальны, что не могутъ быть подведены подъ какой-либо разрядъ воззрѣній, господствовавшихъ въ эпоху Александра I-го.

[3]) Который Румянцевъ считалъ первымъ шагомъ „къ постепенному уничтоженію и самаго рабства, которое иное ли что, какъ положительное и ужаснѣйшее бѣдствіе".

[4]) П. С. З. № 20.620. На другой день были изданы и правила, въ руководство министру внутреннихъ дѣлъ, при разсмотрѣніи условій между помѣщиками и крестьянами. Тамъ же, № 20.625.

[5]) См. таблицу, помѣщенную у профессора Романовича-Славатинскаго, стр. 540, примѣч. 113.

при Александрѣ I послѣдовала эманципація крестьянъ въ Остзейскомъ краѣ (1819 г.). Но освобожденіе здѣсь состоялось безъ земли, что̀ и привело мѣстныхъ крестьянъ въ неудовлетворительное положеніе.

Испытавъ неудачу въ дѣлѣ совершенной отмѣны крѣпостного права, правительство Александра I рѣшилось остаться на почвѣ паліативныхъ мѣръ—ограниченія правъ помѣщичьей власти и пресѣченія жестокаго обращенія съ крестьянами. Еще Екатерина II, въ своемъ учрежденіи о губерніяхъ, возложила на государева намѣстника обязанность „пресѣкать всякаго рода злоупотребленія, а наипаче роскошь безмѣрную и разорительную, обуздывать излишества, безпутства, мотовство, тиранство и жестокости“ [1]). Мало того, еще Петръ Великій предписывалъ брать въ опеку („подъ-началъ“) лицъ, мучащихъ и разоряющихъ своихъ крестьянъ [2]). Но это предписаніе осталось безъ дѣйствія, какъ это видно изъ 256 ст. „Наказа“ Екатерины II: „Петръ I узаконилъ въ 1722 г., чтобы безумные и подданныхъ своихъ мучащіе, были подъ смотрѣніемъ опекуновъ. По первой статьѣ сего указа чинится исполненіе; а послѣдняя для чего безъ дѣйства осталася—неизвѣстно“ [3]). Но и учрежденіе о губерніяхъ не открыло прямыхъ способовъ для приведенія „въ дѣйство“ закона Петра. Александръ I въ началѣ своего царствованія обуздывалъ жестокости экстра-легальными мѣрами. Такъ, нѣкто Яцына былъ признанъ недостойнымъ владѣть имѣніемъ во всю свою жизнь, и имѣніе его было раздѣлено между его дѣтьми [4]). Позже, въ 1817 г., были установлены общія, недостаточныя, впрочемъ, правила о наложеніи опекъ за жестокое обращеніе съ крестьянами [5]). Понятно, само собою, что эти мѣры не достигали цѣли. Не говоря уже о томъ, что мѣстная администрація неохотно боролась съ дворянствомъ, самое понятіе крѣпостного права было до такой степени неопредѣленно, что отыскать въ дѣйствіяхъ помѣщика признаки злоупотребленія своею властью было довольно трудно [6]).

---

[1]) Учрежд. о губ. 1775 г., ст. 84.

[2]) Подробное постановленіе относительно этого предмета имѣется въ инструкціи воеводамъ, изданной въ январѣ 1719 г. (П. С. З. № 3.294, п. 31). Этотъ знаменитый пунктъ начинается слѣдующими словами: „понеже есть нѣкоторые непотребные люди, которые своимъ деревнямъ сами безпутные разорители суть, что ради пьянства или иного какого непостояннаго житья, вотчины свои не токмо снабдѣваютъ или защищаютъ въ чемъ, но и разоряютъ, налагая на крестьянъ всякія несносныя тягости, и въ томъ ихъ бьютъ и мучатъ и т. д.“.

[3]) Указа 1722 г., о которомъ говоритъ императрица, нѣтъ въ Полномъ Собраніи Законовъ; не помѣщенъ онъ и въ ссылкахъ, сдѣланныхъ въ 1109 ст., IX т., Св. Зак., изд. 1857 г. Но идеи Петра достаточно выражены въ его инструкціи воеводамъ.

[4]) П. С. З. № 20.576.

[5]) Тамъ же, № 26.766.

[6]) До какой степени трудно было ограничивать „злоупотребленія“ крѣпостнымъ правомъ, признавая самое право, видно изъ знаменитаго дѣла о воспрещеніи продажи крестьянъ порознь и безъ земли, слушавшагося въ 1820 г. въ государственномъ совѣтѣ. Комиссія, выработавшая проектъ новаго закона, справедливо нахо-

§ 222. Царствованіе императора Николая I началось при неблагопріятныхъ политическихъ условіяхъ. Новый императоръ встрѣтился съ вооруженнымъ возстаніемъ; въ связи съ этимъ движеніемъ находились и народные толки о скоромъ освобожденіи крестьянъ. Подавивъ возстаніе, императоръ счелъ необходимымъ положить конецъ и слухамъ о свободѣ крестьянъ. Въ 1826 г. былъ изданъ манифестъ, торжественно объявившій, „что всякіе толки о свободѣ казенныхъ поселянъ отъ платежа податей, а помѣщичьихъ крестьянъ и дворовыхъ людей отъ повиновенія ихъ господамъ, суть слухи ложные, выдуманные и разглашаемые злонамѣренными людьми изъ одного корыстолюбія, съ тѣмъ, чтобъ посредствомъ сихъ слуховъ обогатиться на счетъ крестьянъ, по̀ ихъ простодушію“ [1]). Манифестъ велѣно было читать въ воскресные и праздничные дни по церквамъ, на торгахъ и ярмаркахъ въ теченіе шести мѣсяцевъ со дня его полученія. Начальникамъ же губерніи и полиціи предписано принимать строгія мѣры противъ лицъ, распускающихъ ложные слухи.

Но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы императоръ Николай не имѣлъ серьезнаго намѣренія облегчить участь крестьянъ. Напротивъ, въ его царствованіе издано столько распоряженій объ огражденіи крестьянъ противъ помѣщиковъ, какъ ни въ одно изъ предшествующихъ царствованій. Всего, съ 1826 по 1855 г., издано до 108 различныхъ постановленій [2]). Дѣятельность правительства за это время еще ждетъ подробной исторической оцѣнки. Но, насколько позволяютъ судить извѣстные уже факты, можно придти къ слѣдующему заключенію. Правительство рѣшилось не ставить вопроса объ освобожденіи крестьянъ открыто и принципіально, какъ это сдѣлано въ нынѣшнее царствованіе. Но, затѣмъ, вопросъ о положеніи крѣпостныхъ былъ постояннымъ предметомъ негласнаго сужденія особыхъ комитетовъ, учреждавшихся по высочайшимъ повелѣніямъ [3]). Результатомъ этихъ совѣщаній были постановленія различнаго содержанія: одни изъ нихъ клонились къ опредѣленію по-

---

дила, что „таковая продажа людей лично, по одиначкѣ, съ разлученіемъ отцовъ отъ дѣтей, на подобіе безсловесныхъ животныхъ“ унизительна, что крестьяне приписаны къ землѣ и могутъ продаваться только съ землею и т. д. Противъ проекта возсталъ, между прочимъ, адмиралъ Шишковъ. Въ числѣ его аргументовъ имѣется слѣдующій, не лишенный остроумія. „Есть ли разсуждать“, говорилъ Шишковъ, „что продажа людей унизительна для человѣчества, то надлежитъ сперва опровергнуть и уничтожить право всякой продажи. Но утверждать, что человѣкъ приписанный къ землѣ составляетъ вмѣстѣ съ нею собственность владѣльца, и тогда продается какъ разумное существо, а отдѣльно отъ ней, какъ вещь или безсловное животное, есть несроднымъ образомъ человѣка смѣшивать и соединять съ землею или животными“ (*Записки, мнѣнія и переписка Шишкова*, т. II, стр. 122 и слѣд.). Развивая эту тему остроумно и даже игриво, адмиралъ не замѣчалъ всей своей невольной ироніи надъ крѣпостнымъ правомъ, которое онъ считалъ опорою государственнаго благосостоянія. См. тамъ же, стр. 128, п. 14.

[1]) 2-е П. С. З. № 330.

[2]) *Матеріалы для исторіи упраздненія крѣпостного состоянія*, т. I, стр. 58.

[3]) Такихъ комитетовъ, какъ увидимъ ниже, въ царствованіе императора Николая было шесть.

рядка наблюденія за жестокими помѣщиками и взысканія съ нихъ; другія къ ограниченію правъ помѣщика въ частностяхъ; третьи — имѣли въ виду открыть дворянству возможность, по доброй его волѣ, вступить на путь постепеннаго улучшенія быта крестьянъ и ихъ освобожденія отъ крѣпостной зависимости.

Исторія этихъ мѣръ представляетъ два періода, раздѣльнымъ пунктомъ которыхъ служитъ вступленіе въ дѣло графа Киселева, то-есть 1835 годъ. До 1835 г. правительство ограничивалось изданіемъ нѣкоторыхъ мѣръ для ограниченія помѣщичьей власти и контроля надъ нею. Первая изъ нихъ явилась почти одновременно съ упомянутымъ выше манифестомъ императора Николая. Именно 19 іюня и 6 сентября 1826 г. изданы были два рескрипта на имя министра внутреннихъ дѣлъ. Поводомъ къ рескрипту 19 іюня были свѣдѣнія, дошедшія до государя о поступкахъ нѣкоторыхъ помѣщиковъ, „несогласныхъ съ примѣрами, которыми помѣщики должны быть руководимы, ихъ обязанностями христіанъ и вѣрноподданныхъ". Рескриптъ предписываетъ дворянамъ „христіанское и законное обращеніе съ ихъ крестьянами"; наблюденіе за этимъ возлагалось на предводителей дворянства, подъ строгою ихъ отвѣтственностію. Рескриптъ 6 сентября посвященъ подробному опредѣленію порядка наблюденія за дѣйствіями помѣщиковъ [1]). Въ томъ же году, 6 декабря былъ учрежденъ, подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ государя, негласный комитетъ, съ весьма широкою задачею: пересмотра законовъ о всѣхъ государственныхъ состояніяхъ, въ томъ числѣ и о крѣпостныхъ крестьянахъ [2]). Въ этотъ комитетъ поступила, между прочимъ, записка графа Сперанскаго о крѣпостномъ состояніи. Комитетъ дѣйствовалъ до 1830 г. Сохранилось извѣстіе, что онъ выработалъ цѣлое положеніе о новомъ устройствѣ всѣхъ состояній въ государствѣ. Но, вслѣдствіе оппозиціи великаго князя Константина Павловича, событій польской и французской революцій, проектъ остался безъ утвержденія и дальнѣйшаго движенія. Насколько извѣстно его содержаніе, онъ не обѣщалъ никакого коренного измѣненія въ бытѣ крестьянъ. Онъ заключалъ въ себѣ: 1) облегчительныя правила для отпуска крестьянъ на волю, т.-е. дальнѣйшее развитіе началъ извѣстнаго намъ указа 1803 г., и 2) нѣкоторыя ограниченія помѣщичьей власти, напримѣръ, воспрещеніе продажи крестьянъ безъ земли, на свозъ и т. д. Несмотря на неудачу этого комитета, въ періодъ времени отъ 1826 по 1834 г. издано нѣсколько узаконеній, направленныхъ къ ограниченію власти помѣщиковъ. Таковы: новыя правила о наложеніи на дворянъ опекъ за жестокое обращеніе съ крестьянами; запрещеніе принимать крѣпостныхъ безъ земли въ обезпеченіе и удовлетвореніе частныхъ долговъ, и отчуждать ихъ по купчимъ и дарственнымъ записямъ отдѣльно отъ семействъ ихъ и т. д.

§ 223. Второй періодъ въ исторіи законодательныхъ мѣръ по крестьянскому дѣлу открывается прибытіемъ графа Киселева изъ

---

[1]) *Матеріалы*, т. I, стр. 40 и слѣд.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, стр. 389, 390 и слѣд.

княжествъ Молдавіи и Валахіи, которыми онъ управлялъ нѣсколько лѣтъ и гдѣ ему удалось устроить бытъ сельскаго состоянія. Графъ явился въ Россію съ обширными замыслами о коренномъ преобразованіи крестьянскаго быта. Прежде всего его идеи были примѣнены къ устройству быта государственныхъ крестьянъ. Положеніе этой обширной отрасли русскаго крестьянства, находившейся въ завѣдываніи министерства финансовъ и органовъ полиціи, было дѣйствительно жалко. Правительство пришло къ мысли подчинить ихъ особому вѣдомству, облеченному обязанностію попечительства надъ государственными крестьянами, на твердомъ основаніи спеціальныхъ законовъ. Результатомъ этого плана было образованіе сначала V-го Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, а затѣмъ, 26 декабря 1837 г., министерства государственныхъ имуществъ [1]).

Такимъ образомъ, крестьянскій вопросъ былъ поднятъ съ иной стороны, и дѣятельность новаго управленія должна была отразиться и на судьбѣ крестьянъ владѣльческихъ. Въ 1839 г. былъ составленъ второй секретный комитетъ для пересмотра извѣстнаго закона о свободныхъ хлѣбопашцахъ [2]). Основаніемъ для всѣхъ сужденій названнаго комитета былъ проектъ графа Киселева объ обязанныхъ поселянахъ, составленный имъ примѣнительно къ началамъ, принятымъ уже при устройствѣ сельскаго сословія въ Валахіи. Цѣль, указанная комитету, была двоякая: 1) опредѣлить, на какомъ основаніи можно впредь дозволять помѣщикамъ увольнять своихъ крестьянъ, и 2) разсмотрѣть, какія мѣры будутъ признаны рѣшительнѣйшими для составленія инвентарей по каждой губерніи. Прежде всего, конечно, возникъ вопросъ, должно ли новое положеніе о крестьянахъ быть общимъ и обязательнымъ закономъ, или же должно остаться на почвѣ указа 1803 года, т.-е. предоставить установленіе новыхъ отношеній доброй волѣ владѣльцевъ? Мнѣнія въ комитетѣ раздѣлились. Въ 1841 г., государь объявилъ, что онъ не имѣлъ намѣренія дать предполагаемому дополненію къ указу 1803 г. силу обязательнаго закона, и повелѣлъ принять главнымъ его основаніемъ собственное желаніе помѣщиковъ. Результатомъ дѣятельности комитета былъ указъ 2 апрѣля 1842 г. объ обязанныхъ поселянахъ [3]), которымъ предоставлено помѣщикамъ заключать съ крестьянами договоры на отдачу имъ участковъ земли въ пользованіе за условленныя повинности, съ принятіемъ крестьянами, заключавшими договоръ, названія обязанныхъ крестьянъ. Но имъ воспользовалось всего три лица [4]).

Въ послѣдній разъ вопросъ о крѣпостномъ правѣ, въ общемъ его объемѣ, былъ поднятъ въ 1846 г., когда былъ составленъ пятый, по счету, комитетъ для разсмотрѣнія записки министра внутреннихъ дѣлъ Перовскаго объ уничтоженіи крѣпостного права въ Россіи [5]). Основныя положенія проекта заключались въ слѣдующемъ. Осво-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 10.834.

[2]) Романовичъ-Славатинскій, тамъ же.

[3]) 2-е П. С. З. № 15.462.

[4]) Князь Воронцовъ, Витгенштейнъ и графъ Михаилъ Потоцкій.

[5]) *Матеріалы*, т. I, стр. 54.

божденіе крестьянъ должно быть осуществлено чрезъ постепенное ограниченіе правъ владѣльца, но, во всякомъ случаѣ, эта свобода не можетъ быть полной. Крестьянинъ долженъ быть привязанъ къ землѣ, а помѣщикъ сохранитъ надъ нимъ извѣстную степень „политической“ власти. Комитетъ имѣлъ всего одно засѣданіе, и постановленія его остались безъ послѣдствій.

Остальные комитеты (3, 4 и 6) были учреждаемы для отдѣльныхъ вопросовъ. Именно 3 и 4 комитеты имѣли цѣлію обсужденіе мѣръ къ улучшенію быта дворовыхъ людей и уменьшенію ихъ числа [1]). Сужденіе всѣхъ означенныхъ комитетовъ, какъ общихъ, такъ и спеціальныхъ, не остались безъ полезныхъ практическихъ послѣдствій. Власть помѣщиковъ потерпѣла нѣкоторыя ограниченія. Такъ, въ 1841 г. воспрещено продавать крѣпостныхъ людей отдѣльно отъ семействъ, а въ 1843 г. безъ земли. Съ другой стороны нѣсколько расширены права крестьянъ. Законъ старался, во-первыхъ, облегчить имъ выходъ изъ крѣпостного состоянія. Такъ, въ 1847 г. крестьянамъ имѣній, продающихся съ публичныхъ торговъ за долги, предоставлено право выкупать себя съ землею. По выкупѣ они имѣли право поступить въ разрядъ государственныхъ крестьянъ и пріобрѣтали право собственности на землю. Это начало подтверждено и развито въ положеніи о порядкѣ описи, оцѣнки и публичной продажи имуществъ, изданномъ въ 1849 г. Мѣра эта грозила сдѣлаться весьма серьёзной, такъ какъ, кромѣ дозволенія крестьянамъ выкупать себя при продажѣ имѣнія, 11-го августа 1847 г. министерству государственныхъ имуществъ было предоставлено покупать на счетъ правительства продающіяся съ публичныхъ торговъ частныя населенныя имѣнія [2]). Но эта мѣра продержалась недолго. Тульскій губернскій предводитель дворянства представилъ государю о вредѣ „кредиту дворянства“, причиняемомъ означеннымъ постановленіемъ. Записка предводителя послужила поводомъ къ образованію шестого комитета (1848), который положилъ отмѣнить правила 1847 г. [3]).

Затѣмъ, по истеченіи многихъ лѣтъ, за крестьянами была признана нѣкоторая доля имущественной правоспособности. Въ 1848 г. крѣпостнымъ крестьянамъ предоставлено покупать и пріобрѣтать, съ согласія ихъ помѣщиковъ, въ собственность недвижимыя имущества (кромѣ населенныхъ).

Узаконенія сороковыхъ годовъ были послѣдними важными мѣрами временъ императора Николая. Февральская революція, политическое броженіе въ Германіи и несчастная крымская война отвлекли вниманіе правительства отъ внутреннихъ дѣлъ. Крѣпостное право перешло въ новое царствованіе нѣсколько ограниченное, подчиненное извѣстному контролю, но не потрясенное въ своихъ основахъ. Оглядываясь, въ настоящее время, назадъ, нельзя, быть можетъ, не радоваться, что освобожденіе крестьянъ не совершилось при господствѣ тогдашнихъ воззрѣній. Во-первыхъ, ни одинъ изъ государственныхъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 48 и слѣд., 58.

[2]) Тамъ же, стр. 56 и слѣд.

[3]) Т.-е. собственно правило 11 августа; право крестьянъ на выкупъ осталось въ своей силѣ.

людей того времени не помышлялъ объ освобожденіи крестьянъ съ землею. Понятіе крестьянина-собственника было чуждо тогдашнимъ воззрѣніямъ. Во-вторыхъ, если бы даже освобожденіе крестьянъ и совершилось, если не съ выкупомъ ихъ надѣла въ собственность, а съ надѣломъ въ пользованіе, то и въ этомъ случаѣ возникалъ серьёзный вопросъ объ устройствѣ быта освобожденныхъ, объ организаціи ихъ управленія. Принципы, господствовавшіе въ то время, внушали серьезныя опасенія, какъ это доказалъ опытъ. Идеи одного изъ либеральнѣйшихъ людей той эпохи, графа Киселева, воплотились въ устройствѣ управленія государственными крестьянами. Трудно найти образчикъ бо̀льшей государственной регламентаціи не только началъ общаго благочинія, но и сельской промышленности, даже домашней жизни крестьянина. Примѣненіе этой системы было предоставлено всемогущей администраціи, подъ вліяніемъ которой государственные крестьяне пришли въ положеніе, мало отличавшееся отъ положенія крѣпостныхъ крестьянъ. Нельзя не радоваться, что не это положеніе послужило образцомъ для устройства быта крестьянъ помѣщичьихъ, а, напротивъ, положеніе 1861 г. послужило образчикомъ для преобразованія управленія государственными крестьянами.

§ 224. Въ нѣсколько иныя условія было поставлено крестьянское дѣло въ сѣверо-западномъ и юго-западномъ краяхъ. Въ этихъ, возвращенныхъ отъ Польши, губерніяхъ общая важность крестьянскаго вопроса увеличивалась политическими соображеніями. Православный крестьянинъ-малороссъ или бѣлоруссъ былъ здѣсь естественнымъ союзникомъ русскаго правительства противъ католическихъ шляхты и духовенства. Поддержать крестьянина—значило создать надежный оплотъ противъ всегда возможнаго здѣсь мятежа. Важность крестьянскаго вопроса въ этихъ мѣстностяхъ сознавалась, но, къ сожалѣнію, практическое выраженіе этого сознанія не вездѣ было удовлетворительно. По усмиреніи польскаго мятежа, признано было необходимымъ ослабить въ западномъ краѣ вліяніе дворянства и, съ этою цѣлію, точнѣе опредѣлить взаимныя отношенія крестьянъ и владѣльцевъ. Съ этою цѣлію правительство рѣшилось возстановить въ этихъ мѣстностяхъ старую систему инвентарей. Въ юго-западномъ краѣ, находившемся въ управленіи энергическаго генералъ-губернатора Д. Г. Бибикова, означенное намѣреніе осуществилось въ 1848 г. Но въ Бѣлоруссіи и Литвѣ, несмотря на страшное положеніе крестьянъ, несмотря на энергическія настоянія Бибикова, сдѣлавшагося съ 1852 г. министромъ внутреннихъ дѣлъ, вопросъ затянулся. Приведеніе въ дѣйствіе правилъ, составленныхъ уже въ 1842 г., было пріостановлено; дѣло длилось до 1855 г., когда, 14-го мая, было предписано составить новыя инвентарныя правила. Но эта работа также не имѣла успѣха. Высочайшее повелѣніе 14-го мая имѣетъ, однако, важный историческій интересъ, по связи этого дѣла со всеобщимъ обсужденіемъ крестьянскаго вопроса въ 1857 г. Объ этомъ будетъ сказано ниже.

§ 225. Императоръ Николай I сошелъ въ могилу въ самый разгаръ несчастной крымской войны. Преемнику его предстояла задача

вывести Россію изъ ея труднаго положенія. Конечно, до окончанія войны нечего было и думать о внутреннихъ реформахъ, какъ бы настоятельны онѣ ни были. Но настоятельность крестьянской реформы была такова, что ее необходимо было ожидать въ ближайшемъ будущемъ. Еще во время войны слухи о близкомъ освобожденіи были распространены въ массѣ крестьянства. Манифестъ о народномъ ополченіи (29-го января 1855 г.) далъ результаты довольно грознаго характера. „По прочтеніи онаго въ церквахъ и особаго воззванія отъ святѣйшаго синода, въ народѣ распространился слухъ, что помѣщичьи крестьяне, которые добровольно пойдутъ въ ополченіе, получатъ чрезъ это волю съ ихъ семействами". Слухъ этотъ усердно поддерживался и распространялся разными неблагонамѣренными людьми. Онъ сдѣлался источникомъ многочисленныхъ волненій въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи.

Ничто, однако, не предвѣщало не только близкой развязки вопроса, но и возбужденія его. По отзыву современниковъ, масса дворянства была убѣждена, что въ новое царствованіе крѣпостное право будетъ крѣпче, чѣмъ когда-нибудь. Увѣренность эта продолжалась довольно долго, ибо никто не зналъ истинныхъ намѣреній новаго Государя. Нужно, однако, замѣтить, что дворянство не осталось безъ нѣкотораго предваренія. По заключеніи Парижскаго мира [1]), въ дворянство начали проникать слухи о намѣреніи Государя отмѣнить крѣпостное право. Слухи эти сопровождались разными нелѣпыми и обидными для чести Россіи комментаріями; утверждали, что отмѣна крѣпостного права предписана одною секретною статьею Парижскаго трактата.

Прибывъ въ концѣ марта 1856 г. въ Москву, Государь обратился къ мѣстнымъ предводителямъ дворянства съ слѣдующими знаменательными словами: „Я узналъ, господа, что между вами разнеслись слухи о намѣреніи моемъ уничтожить крѣпостное право. Въ отвращеніе разныхъ неосновательныхъ толковъ по предмету столь важному, я считаю нужнымъ объявить вамъ, что я не имѣю намѣренія сдѣлать это теперь. Но, конечно, и сами вы знаете, что существующій порядокъ владѣнія душами не можетъ оставаться неизмѣннымъ. Лучше отмѣнить крѣпостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно само собою начнетъ отмѣняться снизу. Прошу васъ, господа, думать о томъ, какъ бы привести это въ исполненіе. Передайте слова мои дворянству для соображенія".

Нельзя было не видѣть въ этихъ словахъ доказательства безповоротнаго намѣренія Государя не только улучшить бытъ крестьянъ, но отмѣнить крѣпостное право. Между тѣмъ прошло еще полтора года, прежде чѣмъ общество поняло всю ихъ силу. Остатокъ 1856 г. посвященъ былъ необходимымъ приготовительнымъ дѣйствіямъ [2]). Въ началѣ 1857 г. (3-го января), открыты были, подъ личнымъ

---

[1]) Манифестъ о заключеніи мира былъ обнародованъ 19 марта 1856 г.

[2]) Такъ, между прочимъ, товарищу министра внутреннихъ дѣлъ г. Левшину поручено было составить историческую записку о крѣпостномъ правѣ въ Россіи и о мѣрахъ, принимавшихся въ разное время къ его ограниченію.

предсѣдательствомъ Государя, засѣданія особаго комитета по крестьянскому дѣлу [1]). Появились и частные проекты объ отмѣнѣ крѣпостного права [2]). Въ теченіе 1857 г. ихъ набралось до 100. Благодаря настойчивости великаго князя Константина Николаевича, въ комитетѣ выработались опредѣленныя воззрѣнія на крѣпостное право, хотя срокъ, съ котораго должно было приступить къ улучшенію быта крестьянъ [3]), еще не былъ назначенъ. Но рѣшительный толчокъ данъ былъ дѣлу побочнымъ, повидимому, обстоятельствомъ.

§ 226. Еще во время коронаціи министръ внутреннихъ дѣлъ велъ негласные переговоры съ предводителями дворянства о предстоящей реформѣ. Наиболѣе склонными къ этому дѣлу оказались предводители сѣверо-западныхъ губерній. Вслѣдствіе этого виленскій генералъ-губернаторъ Назимовъ получилъ секретную инструкцію войти въ соглашеніе съ мѣстнымъ дворянствомъ по данному вопросу. Осенью 1857 г. Назимовъ явился въ Петербургъ съ результатами довольно неудовлетворительными въ отношеніи началъ крестьянской реформы, предложенныхъ дворянствомъ [4]), но удовлетворительными въ томъ смыслѣ, что правительство могло призвать мѣстное дворянство къ болѣе оффиціальному и гласному обсужденію вопроса. Этого случая оно и не упустило. 20-го ноября 1857 г. послѣдовалъ на имя Назимова высочайшій рескриптъ слѣдующаго содержанія: убѣдившись, что намѣренія представителей дворянства губерній Ковенской, Виленской и Гродненской соотвѣтствуютъ видамъ правительства, Государь разрѣшилъ дворянскимъ сословіямъ приступить къ составленію проектовъ объ улучшеніи быта крестьянъ. Въ каждой губерніи долженъ быть открытъ *пріуготовительный комитетъ* [5]), работы котораго, по окончаніи ихъ, передаются въ *общую комиссію* въ г. Вильнѣ [6]). При работахъ своихъ, комитеты должны руководиться слѣдующими началами: 1) помѣщикамъ сохраняется право собственности на всю землю, но крестьянамъ

---

[1]) Который не должно смѣшивать съ образовавшимся впослѣдствіи „главнымъ комитетомъ по крестьянскому дѣлу".

[2]) Напримѣръ, въ то время сдѣлались извѣстны проекты А. И. Кошелева, Ю. Ѳ. Самарина, К. Д. Кавелина и другихъ. Проектъ К. Д. Кавелина былъ написанъ и распространенъ еще въ 1855 г., вскорѣ послѣ смерти императора Николая.

[3]) Выраженіе „освобожденіе крестьянъ" долгое время не употреблялось оффиціально. Вслѣдствіе понятной осторожности, правительство первоначально довольствовалось выраженіемъ „улучшеніе быта" крестьянъ.

[4]) „Начала", къ которымъ склонялось мѣстное дворянство, напоминали начала крестьянской реформы въ Остзейскомъ краѣ.

[5]) Комитетъ долженъ былъ состоять, подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства, изъ а) депутатовъ, избранныхъ дворянствомъ отъ каждаго уѣзда по одному и б) двухъ помѣщиковъ по назначенію губернатора.

[6]) Комиссія должна была состоять, во-1-хъ, изъ членовъ, избранныхъ губернскими комитетами, отъ каждаго по два; во-2-хъ, изъ опытныхъ помѣщиковъ, назначенныхъ генералъ-губернаторомъ, отъ каждой губерніи по одному; въ-3-хъ, одного члена отъ министерства в. д. Предсѣдательство поручалось генералъ-губернаторомъ одному изъ членовъ комиссіи, принадлежащихъ къ мѣстному дворянству.

оставляется ихъ усадебная осѣдлость, которую они, въ теченіе опредѣленнаго времени, пріобрѣтаютъ въ собственность посредствомъ выкупа. Сверхъ того, имъ предоставляется въ пользованіе опредѣленное количество полевой земли, за которую они платятъ оброкъ, или отбываютъ работу помѣщику; 2) крестьяне должны быть распредѣлены на сельскія общества, помѣщикамъ же предоставляется вотчинная полиція, и 3) при устройствѣ крестьянъ должно быть обезпечено исправное отбываніе ими податей и повинностей [1]).

Этотъ оборотъ дѣла былъ неожиданностью для общества. Но не прошло мѣсяца, какъ эта частная, повидимому, мѣра сдѣлалась общею. Правительство сочло полезнымъ, при особомъ циркулярѣ министра внутреннихъ дѣлъ [2]), препроводить ко всѣмъ начальникамъ губерній копію съ рескрипта Назимову и дополнявшаго его министерскаго циркуляра „на случай, если бы дворянство N губерніи изъявило желаніе", подобное желаніямъ дворянства виленскаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство деликатно, но ясно показало, что означенныя копіи посылаются не для одного „свѣдѣнія" дворянства. Во-первыхъ, Государь, въ разговорѣ съ представлявшимся ему воронежскимъ губернаторомъ Синельниковымъ [3]), упомянувъ о своемъ рескриптѣ Назимову, присовокупилъ: „Я рѣшился дѣло это привести къ концу и надѣюсь, что вы уговорите вашихъ дворянъ мнѣ въ этомъ помочь" [4]). Затѣмъ поступило ходатайство отъ петербургскаго дворянства о дозволеніи ему приступить къ составленію предположеній объ улучшеніи быта крестьянъ [5]). Оно послужило поводомъ къ образованію комитета дворянъ С.-Петербургской губерніи, которому данъ былъ наказъ, сходный съ началами, изложенными въ рескриптѣ Назимову [6]).

Послѣ этихъ мѣръ нельзя было уже сомнѣваться въ исходѣ дѣла. Освобожденіе крестьянъ сдѣлалось какъ бы фактомъ совершившимся. Не всѣ ему радовались, но почти никто въ немъ не сомнѣвался. Литература и общество оживились послѣ долгаго сна. Журналы, старые и вновь основавшіеся [7]), получили возможность обсуждать всѣ стороны предстоявшей реформы, и всѣ [8]) сошлись на слѣдующихъ началахъ: необходимости немедленной отмѣны крѣпостного права, надѣленіи крестьянъ усадебною и полевою землею, организаціи мірского самоуправленія и совершенномъ устраненіи помѣщичьей власти.

---

[1]) Скребицкій, *Крестьянское дѣло въ царствованіе императора Александра II*, т. I, введеніе, стр. I и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. XIV. Циркуляръ, по даннымъ г. Скребицкаго, былъ посланъ 8-го декабря 1857 г. Но, по другимъ даннымъ, посылка его состоялась 24-го ноября, т.-е. раньше рескрипта с.-петербургскому дворянству.

[3]) Впослѣдствіи генералъ-губернаторомъ Восточной Сибири.

[4]) Синельниковъ представлялся Государю 22-го ноября.

[5]) Скребицкій, тамъ же, стр. IX.

[6]) Тамъ же, стр. X и слѣд.

[7]) Изъ существовавшихъ уже журналовъ *Современникъ*, а изъ вновь основанныхъ *Русскій Вѣстникъ*, *Русская Бесѣда* и *Сельское Благоустройство* пріобрѣли наибольшее значеніе своими статьями по крестьянскому вопросу.

[8]) За исключеніемъ немногихъ, нынѣ забытыхъ журналовъ.

§ 227. Дворянскія общества также не могли медлить. Первымъ отозвалось на призывъ Государя нижегородское дворянство [1]). За нимъ послѣдовало московское. Хотя съ довольно странною оговоркою [2]). Прочія дворянскія общества присоединились къ нимъ въ теченіе 1858 г. По полученіи отвѣтныхъ рескриптовъ Государя повсемѣстно были открыты предварительные губернскіе комитеты, а 21-го апрѣля 1858 г. къ начальникамъ губерній препровождена была подробная программа занятій комитетовъ, составленная и одобренная въ главномъ комитетѣ по крестьянскому дѣлу [3]). Сущность этой программы состояла въ слѣдующемъ. На губернскіе комитеты первоначально возлагались обязанности: 1) изыскать способы къ улучшенію быта помѣщичьихъ крестьянъ на основаніяхъ, указанныхъ въ высочайшихъ рескриптахъ, и 2) начертать общее объ этомъ положеніе. Засимъ, въ программѣ говорилось, что по исполненіи этой работы и по высочайшемъ утвержденіи положеній, комитеты будутъ призваны къ приведенію ихъ въ дѣйствіе; наконецъ, имъ же, но въ уменьшенномъ составѣ, предполагалось поручить составленіе общаго сельскаго устава. Въ виду этихъ задачъ дѣятельность губернскихъ комитетовъ должна была раздѣлиться на три періода: 1) опредѣленіе въ особомъ проектѣ главныхъ началъ для улучшенія быта помѣщичьихъ крестьянъ; 2) дѣйствительное исполненіе этого положенія по высочайшемъ его утвержденіи; 3) составленіе сельскаго устава [4]).

Но комитеты пережили только первый періодъ и выполнили первую часть предположенной задачи. Приведеніе въ дѣйствіе положенія возложено было на другія учрежденія [5]). Но первая часть работы была выполнена весьма быстро. Шесть комитетовъ кончили свои работы къ 1-му января 1859 г. Послѣдній комитетъ, пермскій, былъ закрытъ 4-го сентября 1859 г. [6]).

---

[1]) Именно 17-го декабря 1857 г. губернаторомъ здѣсь былъ извѣстный А. Н. Муравьевъ.

[2]) Въ адресѣ своемъ, московское дворянство испрашивало соизволенія „на открытіе комитета для составленія проекта правилъ, которыя комитетомъ будутъ признаны общеполезными и удобными для мѣстности московской губерніи“.

[3]) Комитетъ учрежденъ 8 января 1858 г., названіе же свое онъ получилъ 18 февраля того же года. Скребицкій, тамъ же, стр. XXXII и слѣд.

[4]) Программа эта въ подробности напечатана у г. Скребицкаго, назв. соч., т. I, стр. XXVI и слѣд. Самый проектъ „положенія“ долженъ былъ имѣть слѣдующую форму:

Положеніе

объ улучшеніи быта помѣщичьихъ крестьянъ NN губерніи.

I. Переходъ крестьянъ изъ крѣпостного состоянія въ срочно-обязанные. II. Сущность срочно-обязаннаго положенія. III. Поземельныя права помѣщиковъ. IV. Усадебное устройство крестьянъ. V. Надѣлъ крестьянъ землею. VI. Повинности крестьянъ. VII. Устройство дворовыхъ людей. VIII. Образованіе сельскихъ обществъ. IX. Права и отношенія помѣщиковъ. X. Порядокъ и способы исполненія.

Затѣмъ программа развиваетъ подробности вопросовъ, заключающихся въ каждой изъ этихъ десяти главъ.

[5]) Т.-е. на мировыхъ посредниковъ, мировые съѣзды и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

[6]) Списокъ губернскихъ комитетовъ, съ подробнымъ обозначеніемъ дня ихъ открытія и закрытія, см. у г. Скребицкаго, тамъ же, стр. XXIV—XXV.

§ 228. „Положенія", выработанныя въ комитетахъ, должны были подвергнуться пересмотру въ главномъ комитетѣ по крестьянскому дѣлу. Предварительное разсмотрѣніе ихъ положено было возложить на особую комиссію, составленную изъ 4 лицъ [1]). Въ тотъ моментъ, когда одни губернскіе комитеты уже представили свои работы, а другіе доканчивали ихъ, 18-го октября 1858 г., подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя, состоялось первое засѣданіе главнаго комитета, имѣвшее цѣлью опредѣлить порядокъ занятій какъ самого комитета, такъ и комиссіи. Засѣданія 19, 24 и 29-го ноября того же года замѣчательны тѣмъ, что комиссіи указаны были основанія, которыми она должна была руководствоваться при разсмотрѣніи проектовъ губернскихъ комитетовъ. Они важны въ томъ отношеніи, что изъ нихъ видно, къ какимъ воззрѣніямъ пришло правительство послѣ годового размышленія и предварительнаго ознакомленія съ предметомъ. Главныя изъ этихъ началъ суть слѣдующія: 1) крестьяне по освобожденіи ихъ должны перейти въ разрядъ свободныхъ сельскихъ обывателей; 2) они распредѣляются въ сельскія общества съ своимъ мірскимъ управленіемъ; 3) власть надъ личностью крестьянина сосредоточивается въ мірѣ и его избранныхъ; 4) необходимо стараться, чтобы крестьяне постепенно дѣлались поземельными собственниками. Для этого слѣдуетъ: а) сообразить какіе именно способы могутъ быть предоставлены со стороны правительства для содѣйствія крестьянамъ къ выкупу поземельныхъ ихъ угодій, и б) опредѣлить условія прекращенія срочно-обязаннаго положенія крестьянъ [2]).

Вмѣстѣ съ утвержденіемъ этихъ началъ, обнаружилось одно важное обстоятельство. Работы, представленныя губернскими комитетами, по несогласію основныхъ своихъ положеній [3]) и по неудовлетворительности началъ, выставленныхъ во многихъ изъ нихъ, не могли служить основаніемъ для составленія общаго положенія [4]).

---

[1]) М. В. Д. Ланскаго, М. Ю. гр. Панина, М. Г. И. Муравьева и ген.-ад. Ростовцева. Управленіе дѣлами этой комиссіи было возложено на и. д. статсъ-секретаря Жуковскаго.

[2]) Скребицкій, стр. LIX и слѣд.

[3]) Отношеніе губернскихъ комитетовъ къ крестьянскому вопросу изложено въ запискѣ, составленной въ 1859 г. М. В. Д. Ланскимъ. По замѣчанію министра, „въ большинствѣ представленныхъ комитетами проектовъ не замѣчается безпристрастнаго соблюденія интересовъ обоихъ сословій, нѣтъ даже яснаго пониманія самыхъ выгодъ помѣщиковъ. Въ нихъ выразилось стремленіе къ безземельному освобожденію крестьянъ и въ то же время затрудняются имъ переходы". Затѣмъ, всѣ мнѣнія министръ раздѣлялъ на три группы. Къ первой группѣ относятся мнѣнія лицъ, совершенно не сочувствовавшихъ отмѣнѣ крѣпостного права. Ко второй принадлежатъ мнѣнія лицъ, желавшихъ дать предполагаемой реформѣ оборотъ, согласный съ интересами исключительно поземельной аристократіи. Наконецъ, третье мнѣніе принадлежитъ желающимъ полнаго уничтоженія крѣпостного права. Они составляли хотя далеко не большинство, но значительную часть русскаго дворянства. Ср. *Русскій Архивъ*, 1869 г., №№ 7 и 8.

[4]) Дворянство не было однако совершенно устранено отъ этихъ работъ. Именно, 5 сентября 1858 г., Государь, признавая необходимымъ опредѣлить порядокъ раз-

Для приведенія ихъ въ систему, для изготовленія общаго положенія, нужны были труды, которыхъ нельзя было возложить на комитетъ и состоявшую при немъ комиссію. Посему, для этой особой цѣли 17-го февраля 1859 г. положено было учредить редакціонныя комиссіи [1]). Это обстоятельство открывало широкій просторъ для дѣятельности человѣка, искренно преданнаго крестьянскому дѣлу— Якову Ивановичу Ростовцеву [2]). Онъ былъ назначенъ предсѣдателемъ комиссій и сразу окружилъ себя лучшими силами того времени, въ числѣ которыхъ достаточно назвать Н. А. Милютина, Ю. Ѳ. Самарина, кн. В. А. Черкасскаго и другихъ. Составленныя изъ такихъ лицъ, опираясь на горячо преданнаго дѣлу и пользовавшагося заслуженнымъ довѣріемъ Государя предсѣдателя, комиссіи могли дѣйствовать прямо и смѣло. По существу различныхъ вопросовъ, подлежавшихъ разсмотрѣнію комиссій, онѣ были вновь раздѣлены слѣдующимъ образомъ: первая комиссія раздѣлена на отдѣленія юридическое [3]) и административное [4]); вторая комиссія получила названіе хозяйственной [5]).

смотрѣнія положеній, составленныхъ губернскими комитетами, повелѣлъ: „предоставить каждому губернскому дворянскому комитету, по составленіи въ немъ проекта, избрать по своему усмотрѣнію и прислать въ С.-Петербургъ двухъ членовъ для представленія высшему правительству всѣхъ тѣхъ свѣдѣній и объясненій, которыя оно признаетъ нужнымъ имѣть при окончательномъ обсужденіи и разсмотрѣніи каждаго проекта". Депутаты отъ комитетовъ собирались два раза. Депутаты перваго призыва явились въ С.-Петербургъ въ августѣ 1859 г. (отъ 21 губерніи, гдѣ комитеты уже кончили свои работы). Засимъ, депутаты второго призыва (отъ 18 губерній) были вызваны на 15 января 1860 г. Роль этихъ депутатовъ см. у Скребицкаго, тамъ же, стр. CX и слѣд., CXXV и слѣд. Также статью Н. П. Семенова, *Русскій Вѣстникъ*, 1868 г.

[1]) Скребицкій, н. с., стр. LXI и слѣд.

[2]) Я. И. Ростовцевъ, имя котораго такъ тѣсно связано съ исторіею освобожденія крестьянъ, род. въ 1804, ум. въ 1860 г. Происхожденія онъ былъ незнатнаго. Отецъ его первоначально былъ купцомъ, но впослѣдствіи сдѣлался директоромъ 2-й Спб. гимназіи и получилъ чинъ д. с. сов. Яковъ Ивановичъ былъ младшимъ сыномъ въ семьѣ. Воспитаніе онъ получилъ въ пажескомъ корпусѣ. Приблизившись къ покойному государю вслѣдствіе происшествій 14 декабря 1825 г., онъ впослѣдствіи сдѣлался начальникомъ всѣхъ военно-учебныхъ заведеній. Въ началѣ новаго царствованія получилъ званіе члена государственнаго совѣта. Вліяніе его на ходъ крестьянскаго дѣла утвердилось вслѣдствіе писемъ, написанныхъ имъ къ государю изъ-за границы въ августѣ и сентябрѣ 1858 г. Нѣкоторыя изъ началъ, изложенныхъ въ этихъ письмахъ, приняты при составленіи программы занятій главнаго комитета (см. выше).

[3]) На обязанность юридической комиссіи возложено опредѣленіе личныхъ и имущественныхъ правъ крестьянъ, а также поземельныхъ правъ помѣщика.

[4]) Административное отдѣленіе имѣло обязанность разсмотрѣть вопросы, касающіеся внутренняго устройства крестьянскихъ обществъ и отношеній ихъ къ помѣщикамъ и мѣстнымъ властямъ.

[5]) Хозяйственная комиссія должна была выработать правила о поземельномъ устройствѣ крестьянъ, т.-е. объ усадьбахъ, надѣлѣ, повинностяхъ и выкупѣ.

Кромѣ двухъ редакціонныхъ комиссій образована была еще третья, подъ име-

Я. И. Ростовцевъ не успѣлъ довести возложенной на него задачи до конца. Онъ скончался, послѣ тяжкой болѣзни, 6-го февраля 1860 г. Мѣсто его занялъ графъ В. Н. Панинъ [1]). Комиссіи работали при довольно трудныхъ обстоятельствахъ: кромѣ объема и сложности своей задачи, имъ приходилось преодолѣвать много внѣшнихъ препятствій, отражать разныя интриги, иногда хитро и искусно направленныя. Несмотря на это, въ сентябрѣ 1860 г. комиссіи кончили свои предварительныя работы и приступили къ кодификаціи новаго „Положенія". Для этой чисто, впрочемъ, внѣшней цѣли къ редакціоннымъ комиссіямъ былъ прикомандированъ отъ II Отд. Соб. Е. И. В. канцеляріи А. Н. Поповъ. Въ началѣ октября задача комиссій была окончена, и 10-го этого мѣсяца послѣдовало ихъ закрытіе.

Засѣданіе Главнаго Комитета, на разсмотрѣніе котораго должны были поступить работы редакціонныхъ комиссій, начались 10 октября, т.-е. въ день, назначенный для закрытія комиссій. Видно, что правительство рѣшилось не терять ни одного дня. Предсѣдателемъ комитета, за болѣзнью кн. Орлова, сдѣлался В. Кн. Константинъ Николаевичъ, энергіи котораго крестьянское дѣло было многимъ обязано въ самомъ началѣ. Та же энергія была обнаружена имъ и теперь. Засѣданія комитета происходили почти ежедневно до января 1861 г. Журналъ Главнаго Комитета, въ окончательномъ его видѣ, былъ подписанъ 14-го января и поступилъ въ государственный совѣтъ. Разсмотрѣніе „Положеній" началось здѣсь 28-го января, подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя. Февраля 16-го работы были окончены, а 19-го февраля государственный секретарь поднесъ къ подписи Государя знаменитый и всѣмъ памятный манифестъ. Наконецъ, 5-го марта, въ воскресенье, манифестъ былъ прочтенъ въ церквахъ столицы, и русскій народъ узналъ, что крѣпостное право, существовавшее у насъ двѣсти шестьдесятъ восемь лѣтъ, отмѣнено навсегда и для всѣхъ.

§ 229. Новыя начала, проведенныя въ „Положеніи" о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, имѣли рѣшительное вліяніе и на крестьянъ другихъ наименованій. Во-первыхъ, еще до освобожденія крѣпостныхъ крестьянъ, указомъ 20-го іюня 1858 г. удѣльные крестьяне были сравнены въ личныхъ и имущественныхъ правахъ со всѣми свободными сельскими обывателями. Затѣмъ, 26-го августа 1859 г., эти права распространены на крестьянъ государевыхъ и дворцовыхъ имѣній. Съ изданіемъ „Положенія" 1861 года, преобразованія пошли еще глубже. Административное и экономическое устройство вновь освобожденныхъ крестьянъ сдѣлалось типомъ для переустройства быта всѣхъ другихъ поселянъ. Правительство заявило, что устройство и управленіе всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ должно быть приведено къ однимъ

немъ финансовой, „для разсмотрѣнія предположеній о финансовыхъ мѣрахъ къ облегченію крестьянамъ выкупа земельныхъ угодій". Скребицкій, тамъ же, стр. LXXXI.

[1]) Графъ В. Н. Панинъ былъ тогда министромъ юстиціи. Назначеніе его предсѣдателемъ Редакціонныхъ Комиссій состоялось 11 февраля 1860 г.

общимъ началамъ. Съ этою цѣлью, въ составѣ государственнаго совѣта былъ учрежденъ въ 1861 г. главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія [1]). Плоды этой политики не замедлили обнаружиться. Такъ, 18-го января 1866 г. состоялся указъ о передачѣ управленія государственными крестьянами въ вѣдомство общихъ учрежденій. Затѣмъ, 24-го ноября 1866 г. повелѣно было приступить къ поземельной реформѣ государственныхъ крестьянъ, на началахъ, сходныхъ съ положеніемъ бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ [2]).

Е. Духовенство.

а) *Черное духовенство.*

§ 230. Русское духовенство раздѣляется на монашествующее, или черное, и приходское или бѣлое. Мы уже видѣли, въ какомъ неопредѣленномъ положеніи застала духовенство реформа Петра Великаго. Стремясь къ строгой организаціи сословій, преобразователь такъ или иначе долженъ былъ покончить съ этой неопредѣленностью. Опредѣлить юридически положеніе чернаго духовенства не представлялось затруднительнымъ, потому что это состояніе не наслѣдственно. Монашествующее духовенство въ отдѣльности не получало никакихъ особенныхъ привилегій: на него распространялись тѣ же права, которыя были даруемы духовенству бѣлому (напр., свобода отъ личныхъ податей, изъятіе отъ тѣлеснаго наказанія и т. д.). Для законодательства имѣлъ значеніе только вопросъ о пріобрѣтеніи правъ монашествующаго духовенства. Важность этого вопроса опредѣлялась чисто финансовыми соображеніями. Правительство заботилось о томъ, чтобы никто изъ тягла своею волею не выходилъ, чтобы въ податяхъ и службѣ государству ни въ чемъ убыли не было. Поэтому всѣ указы, касавшіеся монашествующаго духовенства, въ сущности имѣли одинъ смыслъ—подчинить процессъ поступленія въ черное духовенство строжайшему контролю правительства, и не только правительства мѣстнаго, напр., мѣстной епархіальной власти, но власти центральной, облеченной почти законодательными правами, синода. Такъ, еще въ 1723 г., 28 января, вышелъ указъ, которымъ запрещалось поступать въ монашество лицамъ всѣхъ состояній [3]).

---

[1]) Объ организаціи главнаго комитета будетъ сказано во второй части этого труда.

[2]) Сущность этой реформы будетъ объяснена во второй части.

[3]) П. С. З. № 4.151. Указъ этотъ (именной) былъ изданъ съ цѣлью, по возможности, вовсе прекратить вступленіе въ монашество лицъ, какъ податныхъ, такъ и неподатныхъ классовъ. Вотъ содержаніе этого, въ высшей степени любопытнаго, указа: „Его Императорское Величество указалъ: въ синодальной области и въ архіерейскихъ епархіяхъ, во всѣхъ монастыряхъ, учинить вѣдомость въ самой скорости, колико нынѣ въ тѣхъ монастыряхъ въ мужескихъ монаховъ, а въ дѣвичьихъ монахинь обрѣтаются, и дабы отнынѣ впредь отнюдь никого не постригать; а сколько изъ обрѣтающагося нынѣ числа оныхъ монаховъ и монахинь будетъ убывать, о томъ въ синодъ рапортовать новсѣмѣсячно, и на тѣ убылыя мѣста опредѣлять отставныхъ солдатъ“. Конечно, эти солдаты

Этотъ указъ, въ сильно измѣненномъ видѣ, былъ подтвержденъ въ 1725 г. Екатериною I. Новымъ указомъ воспрещалось лицамъ всѣхъ состояній (за исключеніемъ вдовыхъ священниковъ и дьяконовъ) поступать въ монашество безъ разрѣшенія синода [1]). Въ царствованіе Анны Ивановны ограниченія права поступать въ монашество сдѣлались еще сильнѣе. Правительство, повидимому, возвратилось къ мысли Петра Великаго—искоренить монашество. На основаніи указа 1734 г. [2]) постановлено не постригать въ монашество никого, кромѣ вдовыхъ священниковъ и дьяконовъ и отставныхъ солдатъ. Воспрещеніе это было подкрѣплено угрозой ссылки и конфискаціи имущества. Для бо̀льшаго контроля въ мѣстностяхъ повелѣвалось самый обрядъ постриженія производить не иначе, какъ настоятелями и соборне, въ виду того, что до правительства дошли слухи, будто іеромонахи постригаютъ въ монашество собственною властью, отчего происходятъ многія злоупотребленія. Въ 1738 г., спеціально по отношенію къ Кіево-Печерскому монастырю, дозволено принимать въ монашество съ разрѣшенія кабинета ея величества и синода. Въ царствованіе императрицы Екатерины II, именно съ 1767 г. [3]), возвратились къ прежней системѣ, т.-е. лицамъ всѣхъ состояній дозволено поступать въ черное духовенство подъ условіемъ синодскаго разрѣшенія [4]). Указъ 1778 г. воспретилъ постригать въ монашество несовершеннолѣтнихъ, въ виду того, что вслѣдствіе излишняго благочестія зачастую отдавались въ монастыри лица самаго юнаго возраста.

Всѣ эти указы въ сущности выражали ту же мысль, которая впослѣдствіи формулирована въ Сводѣ Законовъ, т.-е., что никто не можетъ поступить въ монашествующее духовенство: во-1-хъ, безъ разрѣшенія святѣйшаго синода; во-2-хъ, безъ дозволенія своего начальства или разрѣшительнаго приговора своего общества, и въ-3-хъ, не достигнувъ совершеннолѣтняго возраста. Эти постановленія, какъ увидимъ ниже, измѣнены въ послѣднее время.

Такимъ образомъ, исторія собственно монашествующаго духовенства не представляется и не могла представиться особенно пространною. Правительство не имѣло тѣхъ сложныхъ мотивовъ, которые бы побуждали его болѣе строго слѣдить за условіями пріобрѣтенія монашескаго сана.

б) *Духовенство бѣлое или приходское.*

§ 231. Въ иное положеніе было поставлено бѣлое духовенство [5]). Во-1-хъ, оно имѣло потомство, положеніе котораго нуждалось въ

опредѣлялись на „убылыя мѣста“ не для постриженія въ монашество, а на покой, для пропитанія. Если бы указъ 1723 г. былъ приведенъ въ исполненіе преемниками Петра, монашество исчезло бы въ Россіи.

[1]) П. С. З. № 4.672.

[2]) Тамъ же, № 6.585.

[3]) Тамъ же, № 12.960.

[4]) Подтверждено съ мотивами въ 1771 г. (№ 13.721) и въ 1777 г. (№ 14.627).

[5]) При составленіи этого отдѣла о духовенствѣ главнымъ пособіемъ для меня служило сочиненіе г. Знаменскаго, *Приходское духовенство въ Россіи.*

опредѣленіи, въ виду начавшагося разбора сословій и строгаго разграниченія сословныхъ обязанностей. Во-2-хъ, въ средѣ самого духовенства насчитывалось очень много лицъ, не отнесенныхъ закономъ къ духовному званію; таковы, напримѣръ, церковно-служители, причетники. Съ точки зрѣнія государства, организующаго сословія, представлялось чрезвычайно важнымъ рѣшить вопросъ о томъ положеніи, которое должно занять бѣлое духовенство съ своимъ потомствомъ въ ряду другихъ состояній. Въ этомъ случаѣ правительство руководилось прежде всего финансовыми интересами, обезпеченіемъ доходовъ казны.

Мы разсмотримъ прежде всего порядокъ пріобрѣтенія духовныхъ должностей; затѣмъ, вопросъ о наслѣдственности духовнаго званія и условіяхъ выхода изъ этого сословія и, наконецъ, развитіе гражданскихъ правъ духовенства.

§ 232. Относительно порядка замѣщенія духовныхъ должностей въ до-петровской Руси не было никакихъ строго установившихся правилъ. Это было время борьбы самыхъ различныхъ началъ: выборнаго, наслѣдственнаго и, наконецъ, въ видѣ исключенія, назначенія со стороны мѣстной іерархіи. Тотъ и другой порядокъ опредѣленія въ церковныя должности, по выбору прихожанъ и по праву наслѣдственному, перешли и въ XVIII вѣкъ. „Трудно сказать, который изъ нихъ былъ употребительнѣе и сильнѣе въ практикѣ; на огромномъ пространствѣ Россіи, въ различныхъ мѣстностяхъ, подъ вліяніемъ разнообразныхъ мѣстныхъ условій, отношенія между ними были чрезвычайно разнообразны. Все-таки къ концу XVII вѣка уже ясно можно видѣть, что наслѣдственность церковныхъ мѣстъ рано или поздно должна была непремѣнно восторжествовать надъ выборнымъ порядкомъ“ [1]). Дѣйствительно, возможность выборовъ фактически ограничивалась образованіемъ тяглыхъ сословій. Выборъ прихожанъ, по самой необходимости, долженъ былъ падать на лицъ духовнаго званія. Къ этому условію въ XVIII вѣкѣ присоединилось еще одно чрезвычайно важное обстоятельство—требованіе спеціальнаго образованія, получаемаго въ духовныхъ школахъ. Духовныя школы, въ свою очередь, скоро обратились въ замкнутое сословное установленіе [2]). Требованіе это повело къ положительному воспре-

---

[1]) Г. Знаменскій, тамъ же, стр. 14.

[2]) Ср. Владимірскаго-Буданова, *Государство и народное образованіе въ Россіи XVIII вѣка*, стр. 96 и слѣд. На основаніи фактовъ, трудолюбиво собранныхъ авторомъ, можно заключать, что духовныя школы приняли узко-сословный характеръ не столько подъ вліяніемъ законодательства, сколько благодаря практикѣ духовнаго управленія. Духовный регламентъ не закрывалъ доступа въ эти школы лицамъ другихъ состояній; онъ держался даже началъ прямо противоположныхъ. Именно въ раздѣлѣ „домы училищные“, п. 14, сказано: „о ученикахъ сіе разсужденіе: должны вси протопопы и богатіи и иніи священницы дѣтей своихъ присылать во академію. Мощно тое-жъ указать и градскимъ лучшимъ приказнымъ людемъ, а о дворянѣхъ, какъ собственная воля будетъ царскаго величества“. Но практика духовнаго управленія успѣла замкнуть ввѣренныя ему школы мѣрами двоякаго рода: а) чрезъ воспрещеніе лицамъ духовнаго происхожденія посѣщать

щенію возводить на священно-служительскія степени неученыхъ, хотя бы объ этомъ и били челомъ прихожане. Напротивъ, получившихъ образованіе въ духовныхъ школахъ дозволено ставить и помимо выбора прихожанъ. Такимъ образомъ, выборное начало должно было постепенно вымирать, хотя его и признаетъ духовный регламентъ. Первоначально, въ царствованіе Петра Великаго, само правительство до извѣстной степени поддерживало начало выбора, но не ради признанія автономіи прихода, а въ силу чисто фискальныхъ соображеній [1]). Въ выборахъ первоначально видѣли гарантію противъ обмана со стороны лицъ, которыя, по выраженію духовнаго регламента, „желаютъ водраться въ духовный чинъ". Это начало подтверждено духовнымъ регламентомъ и признавалось еще и впослѣдствіи [2]). Но іерархи постепенно ослабляютъ значеніе его, настаивая на правѣ поставлять священно-служителей своей властью, сообразно съ достоинствомъ и степенью образованія каждаго лица. Выборное начало еще болѣе утратило свое значеніе въ царствованіе императора Павла I. По поводу происходившихъ тогда волненій крестьянъ, въ распространеніи которыхъ были заподозрѣны и многія духовныя лица, святѣйшій синодъ получилъ именной указъ, повелѣвавшій духовному начальству наблюдать за тѣмъ, чтобы священническій санъ получали люди совершенно надежные, учительные и

„гражданскія школы" и, тѣмъ болѣе, поступать въ гражданскую службу. Такъ, въ 1731 г., синодъ „получивъ извѣстіе, что многіе священники отдаютъ своихъ дѣтей въ разныя коллегіи и канцеляріи въ подъячіе, а не въ семинарію для приготовленія къ духовной службѣ, приказываетъ отнюдь не дѣлать этого, подъ лишеніемъ чиновъ своихъ и подъ безпощаднымъ наказаніемъ"; б) чрезъ воспрещеніе лицамъ другихъ званій поступать въ духовныя школы. Г. Владимірскій-Будановъ замѣчаетъ, впрочемъ, что „первоначально воспрещеніе принимать въ духовныя школы лицъ, происходящихъ не отъ священниковъ и причетниковъ, считалось духовнымъ начальствомъ не за право, а за стѣсненіе, и состоялось вопреки его желаніямъ (подъ вліяніемъ финансовыхъ соображеній правительства, замѣтимъ отъ себя); впослѣдствіи, когда сословный духъ сдѣлалъ успѣхи, само духовное начальство стало отказывать въ пріемѣ въ свои школы лицъ сторонннхъ". Стр. 110.

[1]) Въ 1711 г., 25-го апрѣля, вышелъ указъ, гдѣ сказано: „освященному собору и правительствующему сенату вѣдомо учинилось, отнележе начася по указу великаго государя, брать на службу его государеву людей молодыхъ, къ воинскому дѣлу годныхъ; и о томъ услышавше дьячки, пономари и сыновѣ поповскіе и діаконовскіе, различными коварными образами и лжесоставными челобитными, похищаютъ себѣ чинъ священства и діаконства неправильно, и неправедно, овогда лѣтъ подобающихъ таковому чину не имуще, овогда въ прибыль въ другіе попы, либо въ діаконы посвящающеся". Ради предупрежденія такихъ обмановъ велѣно было требовать отъ ставленниковъ заручнаго челобитья, т.-е. выбора. П. С. З. № 2.352, статьи, состоявшіяся по приговору освященнаго собора и правительствующаго сената „о правилахъ на избранія въ приходы священниковъ и діаконовъ", введеніе и ст. 6 и 7.

[2]) Духовный регламентъ, ч. II, отдѣлъ о мірскихъ особахъ, п. 8. „Когда прихожане или помѣщики, которые живутъ въ вотчинахъ своихъ, изберутъ человѣка къ церкви своей въ священники: то должны въ доношеніи своемъ засвидѣтельствовать, что оной есть человѣкъ житія добраго и неподозрительнаго" и т. д..

благонравные; развратные въ такомъ санѣ отнюдь терпимы не были [1]). На этомъ основаніи постановлено, чтобы назначеніе на священническія должности зависѣло исключительно отъ епархіальнаго начальства. Мало того, синодъ примѣнилъ общее политическое запрещеніе подавать просьбы скопомъ и заговоромъ и къ заручнымъ прошеніямъ прихожанъ, 24 іюня 1797 г. [2]); всѣ постановленія духовнаго регламента о заручныхъ выборахъ и челобитьяхъ прихожанъ были отмѣнены; прошенія объ опредѣленіи на церковныя мѣста велѣно было подавать за подписаніемъ однихъ только желающихъ поступить въ священно- и церковно-служительскіе чины, съ приложеніемъ отъ прихожанъ одобреній о честномъ ихъ поведеніи. Впослѣдствіи и самыя одобренія какъ со стороны прихожанъ, такъ и мѣстнаго землевладѣльца, потеряли всякое значеніе. Совокупность всѣхъ этихъ постановленій привела къ 74 ст. уст. консисторій, гдѣ сказано, что „рукоположеніе въ священническій санъ есть дѣло, принадлежащее непосредственному разсмотрѣнію и разрѣшенію епархіальнаго архіерея".

§ 233. Результатъ этого чисто духовно-административнаго назначенія на священническія и дьяконскія должности выразился въ установленіи наслѣдственности духовнаго званія, но наслѣдственности весьма условной. Потомство священно- и церковно-служителей долгое время не получало какихъ бы то ни было особенныхъ гражданскихъ правъ, и положеніе его въ обществѣ было крайне неопредѣленно.

Собственно законодательство Петра Великаго не признавало наслѣдственности мѣстъ въ томъ видѣ, какъ она развивалась первоначально [3]). Какъ духовный регламентъ, такъ и основанные на немъ указы противодѣйствовали началу наслѣдственности духовныхъ должностей въ виду недостойности тѣхъ лицъ, къ которымъ часто переходили эти должности. Правительство хотѣло, чтобы онѣ замѣщались людьми учеными, въ пѣніи и чтеніи искусными, и, въ виду этого, узаконяло право выборовъ прихожанъ. Но принципъ личнаго достоинства, за который стояло законодательство, противорѣчилъ финансовымъ интересамъ государства. Онъ не могъ имѣть широкаго примѣненія, потому что доступъ въ духовное званіе былъ закрытъ,

---

[1]) П. С. З. № 17.958.

[2]) Тамъ же, № 18.016.

[3]) Ср. Владимірскій-Будановъ, назв. соч., стр. 97 и слѣд. Въ указѣ, касавшемся учрежденія славяно-греко-латинской академіи, по поводу неувѣренности школьниковъ въ своемъ положеніи, въ виду фактической наслѣдственности приходовъ, говорилось: „притчина сему обычай прежній о наслѣдіи церквей, продажею и куплею стяжаемомъ, неразсмотрительнѣ введенный и непокорство прихожанъ, которые по родству, знаемости и по своимъ прихотямъ избираютъ себѣ священниковъ и дьяконовъ". Духовный регламентъ, въ раздѣлѣ „дѣла епископовъ" запрещаетъ посвящать въ священство лицъ, не получившихъ образованія въ архіерейской школѣ. „А который бы ученикъ былъ крайне тупъ, или хотя и остроуменъ, да развращенъ, и упрямъ и непобѣдимой лѣности, таковыхъ бы, по довольномъ искушеніи, отпускать отъ школы, отнявъ имъ всю надежду чина священническаго", п. 9.

по крайней мѣрѣ, для лицъ податного класса. Такъ, въ 1744 г. самъ св. синодъ ходатайствовалъ предъ сенатомъ, чтобы праздныя мѣста въ приходахъ велѣно было замѣщать только духовными людьми. Съ другой стороны, правительство воспрещало выходъ изъ податного состоянія. Единственнымъ сословіемъ, изъ котораго могло еще пополняться духовенство, оставалось дворянское сословіе. Но это послѣднее считало для себя унизительнымъ принадлежать къ духовному чину [1]). Отсюда понятно, что самый контингентъ тѣхъ лицъ, изъ которыхъ могли выбираться духовные, былъ очень не великъ. Развитію наслѣдственности духовныхъ мѣстъ много способствовало фактическое увѣпленіе ихъ за сиротами духовнаго званія, т.-е. за дочерями тѣхъ лицъ, которыя были священниками или дьяконами въ извѣстномъ порядкѣ [2]). Это была одна изъ мѣръ общественнаго призрѣнія [3]).

§ 234. Несмотря на замкнутость духовнаго сословія, вопросъ о томъ, могли ли быть увѣрены всѣ тѣ лица, которыя находились въ духовномъ званіи и изъ которыхъ замѣщались церковническія и священно-служительскія мѣста, что они и ихъ дѣти навсегда останутся въ священствѣ, былъ въ высшей степени споренъ въ XVIII-мъ столѣтіи. Первоначально церковно-служители не считались даже духовными лицами. На нихъ распространялось бритье бороды (1705 г.), они состояли въ окладахъ наравнѣ съ другими свѣтскими лицами. Церковники были утверждены въ духовномъ званіи только въ 1722 г. Затѣмъ, вслѣдствіе того, что еще не были изданы надлежащіе церковные штаты, которые бы привели въ соотвѣтствіе число духовныхъ лицъ съ дѣйствительными церковными нуждами, самое юридическое положеніе духовенства, имѣвшаго священническій или дьяконскій санъ, было далеко неопредѣленно. Отсутствіе штатовъ повело къ тому, что при многихъ церквахъ состояло излишнее количество духовныхъ лицъ. Священники безъ мѣстъ образовали многочисленный классъ, такъ называемый „волочащихся“, „крестовыхъ поповъ“. Излишнее накопленіе людей въ духовномъ чинѣ вело ко многимъ злоупотребленіямъ, обращавшимъ серьезное вниманіе правительства [4]). Оно установило принципомъ, что только дѣйствительная

---

[1]) Замѣчательно, что самъ указъ 1714 г. полагаетъ нужнымъ считаться съ этимъ взглядомъ дворянства на духовное званіе. Именно, п. 15 указа гласитъ: „когда кто изъ кадетовъ дворянскихъ фамилій захотятъ идтить въ чинъ купеческой или какое знатное художество, также за сорокъ лѣтъ, съ подлиннымъ свидѣтельствомъ къ указамъ подписаннымъ отъ тѣхъ, гдѣ онѣ вѣдомы, своего возраста и въ духовные, т.-е. въ бѣлые священники: то тѣмъ, которые въ сіе вышеписанное вступятъ, не ставить ни въ какое безчестіе имъ и ихъ фамиліямъ, ни словесно ни письменно“. П. С. З. № 2.789.

[2]) Ср. Знаменскій, назв. соч., стр. 133 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 108.

[4]) Духовный регламентъ содержитъ въ себѣ весьма опредѣленныя постановленія противъ безмѣстныхъ и волочащихся поповъ. Такъ, въ отдѣлѣ „о мірскихъ особахъ“ постановлено: „отселѣ не быть у мірскихъ ни у кого (кромѣ фамилій царскаго величества) въ домѣхъ церквамъ и крестовымъ попамъ: ибо сіе лишнее

служба даетъ право принадлежать къ духовному званію. Этотъ принципъ логически велъ къ необходимости опредѣлить, сколько должно состоять при томъ или другомъ приходѣ священниковъ и церковниковъ, т.-е. установить штаты [1]). Изданіе штатовъ мотивировалось при Петрѣ Великомъ тѣмъ, чтобы „государевѣ службѣ въ настоящихъ нуждахъ не было умаленія“. Въ 1718 г. вышло высочайшее повелѣніе, „чтобы быть церквамъ опредѣленнымъ у скольких дворовъ“. Это повелѣніе получило силу только въ 1722 г., когда вышли первые приходскіе штаты.

Штатные разборы духовенства сошлись съ другимъ, болѣе серьезнымъ разборомъ, именно ревизіей 1719 г. При этомъ правительство преслѣдовало двѣ цѣли: во-1-хъ, записать какъ можно большее количество лицъ въ подушный окладъ, во-2-хъ, всѣхъ лицъ, которыя не были приписаны къ тяглу, завербовать въ солдаты. Первая ревизія ясно показала всю неопредѣленность положенія, съ одной стороны, дѣтей священно- и церковно-служителей, съ другой—волочащихся поповъ, которые не были въ дѣйствительной службѣ [2]).

По мысли Петра Великаго, наличное духовенство, найденное ревизіею на дѣйствительной службѣ, и его потомство должно было составить единственный контингентъ для замѣщенія церковныхъ должностей. Все лишнее должно было поступить въ подушный окладъ. Для отдѣленія этого необходимаго отъ „лишняго“ ревизоры должны были произвести строгій разборъ духовенству. Ревность ревизоровъ увлекла ихъ далеко за предѣлы указанной имъ цѣли, къ очевидному ущербу даже служащаго духовенства. Св. синодъ вступился за его права. Онъ указывалъ правительству на то, что его разборы ведутъ къ оскудѣнію духовнаго чина. Синодъ имѣлъ основаніе ссылаться на это, потому что исполнители Петровскихъ указовъ записывали въ

есть, и отъ единыя спѣси дѣется, и духовному чину укорительное. Ходили бы господа къ церквамъ приходскимъ“ и т. д. Затѣмъ: „волочащихся поповъ не принимали бъ господа къ себѣ въ духовники и т. д.“. П.п. 7 и 9.

[1]) Знаменскій. 183 и слѣд.

[2]) Ср. инструкціи Г. М. Чернышеву „какъ поступать ему при свидѣтельствѣ мужеска пола душъ и при расположеніи полковъ армейскихъ на души“: „притомъ въ оное расположеніе, протопоповъ и поповъ и дьяконовъ самихъ, также дворянъ самихъ же и дѣтей ихъ... во опредѣленное число въ окладъ не класть... а протопопскихъ и поповыхъ и дьяконовыхъ дѣтей, окромѣ дѣйствительно служащихъ при церквахъ, а прочихъ церковныхъ служителей по двѣ персоны къ каждой церкви, ежели изъ дѣтей дѣйствительно служащихъ не будетъ... и таковыхъ изъ той переписи никого не выключать, а положить въ сборъ съ прочими душами“. П. С. З. № 3.901, п. 8. Подобныя же инструкціи даны были и другимъ лицамъ, посланнымъ для росписи полковъ.

Вслѣдъ за этими инструкціями состоялся, по докладу сената и синода, общій законъ въ этомъ смыслѣ (4-го апрѣля 1722 г.): „Его Императорское Величество указалъ: по доношенію и мнѣнію сенатскому, протопоповъ, поповъ и дьяконовъ тѣхъ, которые нынѣ у церквей дѣйствительно служатъ, самихъ и ихъ дѣтей при переписи въ подушной окладъ не класть, для того, что имъ быть при тѣхъ церквахъ во дьячкахъ и въ пономарахъ; и изъ нихъ же учить въ школѣ, и производить на убылыя мѣста въ попы и во дьяконы“. П. С. З. № 3.932.

подушный окладъ даже духовныхъ лицъ, занимающихъ мѣста. Разборы духовенства назначались и послѣ Петра. Правительство не выработало никакихъ опредѣленныхъ правилъ о выходѣ изъ духовнаго званія; на службу дѣти священно-служителей и церковниковъ принимались неохотно. Вслѣдствіе этого въ средѣ духовнаго сословія накоплялось чрезвычайно много лишнихъ людей. Противодѣйствіемъ этому накопленію и служили разборы. Особенно страшный разгромъ духовнаго чина произошелъ въ царствованіе Анны Ивановны, суровость котораго была вызвана не только финансовыми соображеніями государства, но и политическими мотивами „бироновщины" [1]). Не менѣе тяжело отразилась на духовенствѣ и вторая ревизія, произведенная при императрицѣ Елисаветѣ, въ 1743 г. Ревизорамъ велѣно было произвести строгій разборъ между дѣйствительно служащимъ духовенствомъ и его потомствомъ съ одной стороны, и „мнимыми" церковниками, волочащимися попами и т. д. съ другой стороны. Послѣднихъ и велѣно положить въ окладъ.

§ 235. Несмотря на это стремленіе духовной администраціи къ обособленію подвѣдомственнаго ей сословія, свѣтская администрація, издавна, за великимъ недостаткомъ людей, была принуждена привлекать юношей изъ духовнаго состоянія въ другія школы и на иныя поприща государственной службы. Въ особенности нуждалась въ людяхъ медицинская профессія. Случались „вызовы" и отъ другихъ вѣдомствъ [2]).

Императрица Екатерина II предоставила дѣтямъ священно-служителей возможность выхода изъ духовнаго званія (1779 г.). Съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ 1775 г. открылось множество новыхъ мѣстъ; вмѣстѣ съ тѣмъ явилась крайняя нужда въ лицахъ для замѣщенія новыхъ должностей. Вслѣдствіе этого, въ 1779 г. вышелъ именной указъ императрицы, предписывающій лишнихъ церковно-служительскихъ дѣтей и семинаристовъ опредѣлять въ намѣстническія канцеляріи по сношенію съ одними епархіальными архіереями, съ тѣмъ, однако, важнымъ ограниченіемъ, что изъ семинаристовъ епархіальной власти дозволялось увольнять только тѣхъ, которые дошли до риторическаго класса [3]). Масса духовнаго юношества устремилась на эти вновь открытыя должности. Затѣмъ, отъ времени до времени, правительство приглашало лицъ духовнаго званія поступать въ медицинскіе факультеты и академію для замѣщенія большого числа вакантныхъ мѣстъ врачей въ войскахъ.

Эти мѣры правительства въ значительной степени парализовались нежеланіемъ духовнаго начальства увольнять изъ своего вѣдомства учащееся юношество. Кромѣ того, даже за открытіемъ возможности выхода въ гражданскую службу, въ средѣ духовенства все еще оставалась масса лицъ, не принадлежащихъ собственно ни къ какому званію [4]). Если разборы духовенства не грозили уже дѣ-

[1]) Ср. Знаменскій, стр. 211—243.

[2]) Владимірскій-Будановъ, назв. соч., 107 и слѣд.

[3]) П. С. З. № 14.831, п. 1.

[4]) Что „безмѣстные церковники" составляли значительную тягость для тогдашняго общества, видно, между прочимъ, изъ нѣкоторыхъ наказовъ, данныхъ депу-

тямъ священно-служителей и церковникамъ въ той мѣрѣ, какъ это было прежде, то нѣчто въ родѣ разборовъ встрѣчается и послѣ Екатерины II. Такъ, въ царствованіе императора Павла I издаются распоряженія, снова ограничивающія выходъ изъ духовнаго званія. Въ 1797 г. у епархіальнаго начальства отнято право увольнять церковниковъ безъ разрѣшенія синода. Впрочемъ, это ограниченіе касалось, главнымъ образомъ, студентовъ философіи и богословія. Впослѣдствіи и синодъ лишился права дозволять выходъ изъ духовнаго званія безъ разрѣшенія верховной власти. Лишніе церковники стали забираться въ военную службу [1]). Внезапные наборы изъ лицъ духовнаго званія предпринимались и въ послѣдующія царствованія, до императора Николая I, когда былъ произведенъ послѣдній такого рода наборъ [2]) (1831 г.). Прежніе разборы духовенства замѣнились обязанностью уволенныхъ изъ духовнаго званія людей избирать себѣ родъ жизни, подъ страхомъ извѣстныхъ невыгодныхъ послѣдствій за неисполненіе этой обязанности [3]).

татамъ „комиссіи для составленія новаго уложенія". Такъ, въ наказѣ депутату отъ пронскаго дворянства, Тютчеву, говорится: „воровство происходитъ, по большей части, отъ множества безмѣстныхъ церковниковъ, которые при духовномъ правленіи числятся при отцахъ, а и сами отцы церковной земли многіе имѣютъ самую малую часть, а дѣтей человѣка по два и по три, а иные и больше, а доходу на нихъ никакого нѣтъ; въ работѣ же, какъ всѣмъ извѣстно, что родъ сей лѣнивъ; такъ не повелѣно ли будетъ безмѣстныхъ церковниковъ опредѣлять въ солдаты, а негодныхъ въ подушный окладъ, чрезъ что платящіе государственную подать крестьяне чувствовать будутъ легость, а воровство чрезъ оное унятся можетъ; сказки же брать, сколько безмѣстныхъ дьячковъ, не отъ духовнаго правленія, но отъ приходскихъ людей". *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. IV, страница 388.

[1]) 1796 г. вышелъ указъ, гласившій, что, усмотрѣвъ изъ синодскихъ вѣдомостей, „сколь великое число состоитъ священно- и церковно-служительскихъ дѣтей, праздно живущихъ при отцахъ своихъ, и желая устроить состояніе ихъ съ лучшею выгодою какъ для общества, такъ и для нихъ собственно", его императорское величество повелѣлъ, распредѣливъ всѣхъ годныхъ изъ нихъ на штатныя мѣста при церквахъ и въ учители духовныхъ и городовыхъ по губерніямъ училищъ, остальныхъ взять въ военную службу, „гдѣ они будутъ употреблены съ пользою по примѣру древнихъ левитовъ, которые на защиту отечества вооружались".

[2]) Еще въ 1829 г. 6-го декабря было опредѣлено: всѣхъ дѣтей духовенства, остающихся при отцахъ безъ обученія, а также исключенныхъ за тупость и лѣность изъ училищъ, за распредѣленіемъ способныхъ изъ нихъ на причетническія, служительскія и др. должности, увольнять изъ духовнаго званія по прошенію для избранія рода жизни (П. С. З. № 3.328). То же самое распоряженіе подтверждено въ высоч. утвержд. докладѣ св. синода 1831 г.. Изъ этихъ указовъ составились впослѣдствіи 274 и 275 ст. IX т. Св. Зак., изд. 57 г.

[3]) Въ 1828 г. назначенъ былъ для этого полугодичный срокъ; затѣмъ указами 1840 и 1851 гг. узаконено, чтобы церковно-служители и дѣти ихъ, уволенные изъ духовнаго званія по желанію, или за излишествомъ, избирали себѣ родъ жизни въ теченіе годичнаго срока послѣ увольненія, или, въ случаѣ ихъ несовершеннолѣтія, послѣ достиженія совершеннолѣтія, и послѣ этого срока велѣно поступать съ ними, какъ съ праздношатающимися. (Знаменскій, стр. 345).

§ 236. Политику правительства по отношенію къ духовенству можно резюмировать слѣдующимъ образомъ. Во-первыхъ, право поступленія въ духовное званіе ограничивалось тѣмъ, что никто не могъ поступать въ это званіе изъ податныхъ классовъ безъ увольненія отъ своего общества и разрѣшенія епархіальнаго архіерея, который могъ дать это разрѣшеніе по соображеніи личныхъ качествъ просителя и потребностей въ священно- и церковно-служителяхъ. Во-вторыхъ, выходъ изъ духовнаго званія былъ обставленъ слѣдующими условіями: 1) лица, обучающіяся въ духовно-учебныхъ заведеніяхъ, не могли быть уволены безъ особеннаго разрѣшенія епархіальнаго начальства; 2) лица, живущія при отцахъ своихъ праздно, а также исключенныя изъ духовныхъ училищъ за тупость и нерадѣніе, должны были избирать себѣ родъ жизни, т.-е. поступать въ одно изъ податныхъ сословій, что, конечно, разсматривалось какъ невыгода для этихъ лицъ [1]). Всѣ эти начала оставались нетронутыми до реформы 1869 г.

§ 237. Если при опредѣленіи состава духовенства и условій принадлежности къ нему законодательство наше часто колебалось, то при опредѣленіи содержанія его правъ правительство держалось политики довольно однообразной. Начиная еще со времени Петра Великаго, духовенство становится сословіемъ привилегированнымъ; на него распространяются нѣкоторыя права дворянскаго состоянія [2]).

---

[1]) Въ запискѣ о преобразованіи духовнаго сословія 1866 г., говорилось, между прочимъ: „испросить себѣ увольненіе изъ духовнаго званія, не то же ли значитъ, что испросить перечисленіе въ податное сословіе? Справедливо ли такое положеніе дѣтей православнаго духовенства? Испытываетъ ли другое какое сословіе подобное стѣсненіе въ выборѣ рода жизни и дѣятельности? Дѣти военныхъ и гражданскихъ чиновниковъ, дѣти потомственныхъ и личныхъ дворянъ опредѣляются ли въ государственную службу, или остаются внѣ оной, обращаясь къ частнымъ занятіямъ, сохраняютъ права свободнаго сословія и преимущества, усвоенныя званію ихъ родителей. Не то съ дѣтьми священно- и церковно-служителей: состоя въ духовной службѣ или только причисляясь къ ней, они пользуются правами свободнаго сословія, сыновья священниковъ и дьяконовъ принадлежатъ даже къ личнымъ дворянамъ, повидимому; но лишь только кто изъ нихъ захочетъ оставить родъ службы, къ которой прикрѣпленъ своимъ рожденіемъ, лишь только захочетъ перейти въ разрядъ дѣйствительно свободныхъ лицъ, онъ теряетъ всѣ права и преимущества своего прежняго званія, за исключеніемъ опредѣленія въ гражданскую службу въ 6-ти-мѣсячный срокъ, и причисляется въ одно изъ податныхъ сословій, какъ будто совершившій уголовное преступленіе". Знаменскій, стр. 348—9.

[2]) Въ началѣ XVIII ст., когда преобразователь нуждался въ большихъ матеріальныхъ средствахъ для арміи, флота и т. д., духовенство было обложено тяжкими сборами. Исчисленіе и описаніе ихъ см. въ соч. професс. Горчакова, *Монастырскій приказъ*, стр. 121—246, и въ весьма любопытныхъ приложеніяхъ къ этому труду, извлеченныхъ изъ московскаго архива министерства юстиціи и архива синодальнаго.

Такъ, еще при Петрѣ оно было избавлено отъ подушнаго оклада и рекрутства. Первоначально, при введеніи подушной подати и народной переписи, повелѣно было внести въ окладъ всѣхъ церковниковъ и дѣтей священно-служителей; самихъ же священниковъ и дьяконовъ писать пока на особыхъ спискахъ [1]). Въ 1721 г. потребовалось, однако, окончательно рѣшить вопросъ о послѣднихъ. По представленію военной коллегіи, на вопросъ: класть ли въ окладъ „градскихъ и уѣздныхъ протопоповъ, поповъ и дьяконовъ", сенатъ отвѣчалъ: „согласно въ расположеніе на полки... протопоповъ, поповъ и діаконовъ въ окладъ до указа не класть, а доложить о томъ Царскаго Величества" [2]). Вопросъ остался поэтому нерѣшеннымъ окончательно, и, дѣйствительно, служащее духовенство могло быть новымъ указомъ зачислено „въ окладъ". Синодъ, въ томъ же году, представилъ сенату энергическое возраженіе, въ которомъ полагалъ необходимымъ исключить изъ оклада не только служащихъ духовныхъ лицъ, но и ихъ дѣтей. Съ подобнымъ же ходатайствомъ синодъ обратился и къ Государю [3]). Вслѣдствіе этого состоялся извѣстный намъ указъ 1722 г. [4]).

Означенное представленіе синода замѣчательно еще въ томъ отношеніи, что въ немъ весьма опредѣленно проводится мысль о приравненіи духовенства къ „шляхетству", т.-е. о причисленіи его къ привилегированнымъ сословіямъ. Но на первый разъ синоду удалось отстоять свободу духовенства только отъ подушнаго оклада. Оно продолжало нести еще нѣкоторыя повинности. Къ числу ихъ принадлежалъ тяжелый воинскій постой. Онъ былъ снятъ въ 1724 г. по тому соображенію, что „во время отправленія правила къ священнослуженію такому постою быть неприлично" [5]).

Не успѣло духовенство избавиться отъ постоя, какъ по поводу введенія новаго устройства полиціи [6]) оно было обременено разными полицейскими службами. Такъ, еще въ 1726 г. московское духовенство представляло своему начальству, что „московская полицмейстерская канцелярія наряжаетъ ихъ какъ въ ночное, такъ и въ денное время, на караулы къ рогаткамъ; а кромѣ того, они должны являться съ пожарными орудіями на пожары и исполнять обязаны

---

[1]) Ср. Им. указъ сенату 5-го января 1720 г.: „понеже я слышу, что въ нынѣшнихъ переписяхъ пишутъ только однихъ крестьянъ, а людей дворовыхъ и прочихъ не пишутъ, въ чемъ можетъ быть такая жъ утайка, какъ и въ дворахъ бывала. Того ради нынѣ подтвердите указомъ, чтобъ всѣхъ писали помѣщики своихъ подданныхъ, какого они званія ни есть, также и причетниковъ церковныхъ, кромѣ поповъ и дьяконовъ, которымъ особливую роспись также подать надлежитъ, и всѣмъ дайте имъ сроку на полгода". П. С. З. № 3.481. Въ томъ же смыслѣ состоялся второй именной указъ чрезъ двѣ недѣли послѣ перваго, № 3.492.

[2]) Тамъ же, № 3.802.

[3]) Знаменскій, стр. 369 и слѣд.

[4]) См. выше.

[5]) Знаменскій, стр. 373.

[6]) Ср. инструкцію Петербургскому генералъ-полиціймейстеру Девіеру, П. С. З. № 3.203, п. 12 и 13. Также инструкцію московской полиціймейстерской канцеляріи, тамъ же, № 4.130, п. 14—16.

вкупѣ съ гражданствомъ по полицмейстерской инструкціи всѣ другія полицейскія обязанности; потому въ служеніяхъ во св. Божіихъ церквахъ и въ мірскихъ требахъ бываетъ не безъ остановки" и т. д. Московская дикастерія, препровождая это прошеніе въ синодъ, замѣчала: „за назначеніемъ священно- и церковно-служителей къ рогаточнымъ карауламъ въ бытность поповъ, діаконовъ и церковниковъ въ караулахъ чинится зазрѣніе духовенству отъ инославныхъ" [1]). Но прошло еще десять лѣтъ, прежде чѣмъ синодъ успѣлъ выхлопотать освобожденіе духовенства по крайней мѣрѣ отъ „дневокъ и ночевокъ" на съѣзжіе дворы и „посылокъ къ колодникамъ и къ офицерамъ въ домы для работъ". Повинности же караульная и пожарная оставались на духовенствѣ до царствованія Елисаветы [2]).

Въ теченіе этого времени развиваются постепенно различныя привилегіи духовенства по суду [3]). Но, несмотря на эти преимущества, вопросъ о сословномъ положеніи духовенства, въ самомъ принципѣ, оставался неразрѣшеннымъ и въ такомъ видѣ перешелъ въ царствованіе Екатерины II. Созванная ею „комиссія для составленія новаго уложенія" должна была, между прочимъ, разсуждать и о сословіяхъ. Ей предстояло рѣшить трудный вопросъ: куда надлежитъ отнести духовенство? „Наказъ" самой императрицы говоритъ объ этомъ вопросѣ вскользь. Она, очевидно, имѣла намѣреніе причислить духовенство къ среднему роду людей, т.-е. къ городскому состоянію, какъ это видно, между прочимъ, изъ 381 ст. „Наказа" [4]). Мнѣнія депутатовъ о мѣстѣ, приличномъ духовенству, сходились съ воззрѣніями „Наказа". Спеціальная комиссія „о государственныхъ родахъ" [5]) въ проектѣ своемъ раздѣлила всѣхъ жителей государства на три рода: благородный, средній или мѣщанскій, и нижній. Въ составъ средняго рода должно было войти и бѣлое духовенство [6]).

Но противъ этихъ воззрѣній возсталъ депутатъ отъ синода, а вмѣстѣ и отъ всего духовенства [7]), митрополитъ Гавріилъ [8]). Онъ,

---

[1]) Знаменскій, стр. 373 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 406 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 380—406, 448—450, 469—478, 501—507.

[4]) „Сверхъ того (къ среднему роду людей причислить слѣдуетъ), всѣхъ тѣхъ, кои выходить будутъ, не бывъ дворянами, изо всѣхъ нами и предками нашими учрежденныхъ училищъ и воспитательныхъ домовъ, какого бы тѣ училища званія ни были, духовныя или свѣтскія". Полный смыслъ этой статьи раскрывается изъ сопоставленія ея съ 358—360 ст., гдѣ императрица говоритъ вообще о раздѣленіи народонаселенія на сословія. Такихъ сословій признается три: „земледѣльцы живутъ въ селахъ и деревняхъ и обработываютъ землю... и сей есть ихъ жребій" (ст. 358). „Въ городахъ обитаютъ мѣщане (bourgeois), которые упражняются въ ремеслахъ, въ торговлѣ, въ художествахъ и наукахъ" (ст. 359). „Дворянство есть нарицаніе въ чести и т. д." (ст. 360). Духовенству, слѣдовательно, не отведено особаго мѣста.

[5]) Ср. М. И. Сухомлинова, *Исторія Россійской академіи*, стр. 84.

[6]) Тамъ же.

[7]) Духовенство и крѣпостные крестьяне не имѣли особыхъ депутатовъ. *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. IV, стр. 2 и слѣд.

[8]) Митрополитъ Гавріилъ Петровъ (1730—1801 г.) занялъ мѣсто депутата отъ

вмѣстѣ съ синодомъ, требовалъ исключенія духовенства изъ средняго класса и поставленія его на ряду съ дворянствомъ. Синодъ поддерживалъ свое требованіе тѣми соображеніями, что „духовные, по самому званію своему, суть пастыри и учители народа, и потому должны пользоваться особеннымъ почетомъ и уваженіемъ; византійскими императорами духовные поставлены въ число благородныхъ“ и т. д. Къ этимъ соображеніямъ Гавріилъ прибавилъ отъ себя слѣдующія: „не честолюбіе, не тщеславіе заставляютъ духовенство добиваться общественныхъ правъ и преимуществъ, а прямая, житейская необходимость. Какъ ни желательно, чтобы всякій постоянно помышлялъ о томъ, что онъ сынъ церкви и обязанъ чтить своихъ духовныхъ пастырей, но опытъ показываетъ, какъ далеки бываютъ люди отъ подобнаго настроенія, особенно когда въ нихъ дѣйствуетъ страсть, и духовному лицу, въ отвѣтъ на слово увѣщанія и назиданія, не разъ придется услышать: „да ты то же, что кузнецъ, что рыболовъ и т. п.“. Униженіе, съ которой стороны ни будь, всегда унижаетъ, и подавленные духомъ теряютъ нравственную силу и не могутъ приносить обществу той пользы, которой оно въ правѣ было бы ожидать при другихъ, болѣе благопріятныхъ условіяхъ“ [1]).

„Неблагопріятныя условія“, о которыхъ говорилъ митрополитъ,— очевидны. Исторія XVIII вѣка полна извѣстіями о тѣхъ униженіяхъ и оскорбленіяхъ, какимъ подвергалось духовенство. Многіе изъ свѣтскихъ людей „отваживаются попамъ и дьяконамъ не только словами причинять безчестье, но и бить ихъ немилосердо, но и многія чинить ругательства, какъ то неоднократно таковые экземпели по дѣламъ оказались“, гласили мнѣнія нѣкоторыхъ членовъ синода [2]). Ради огражденія духовенства отъ подобныхъ „экземпелевъ“ духовно-гражданская комиссія предлагала даже сравнить, въ отношеніи взысканій за обиды, митрополитовъ съ фельдмаршалами, архіепископовъ съ генералъ-аншефами, епископовъ съ генералъ-поручиками, іеромонаховъ и протопоповъ соборныхъ съ секундъ-маіорами, бѣлыхъ священниковъ съ поручиками, дьяконовъ съ прапорщиками и т. д. [3]).

Вопросъ, поднятый въ комиссіи, остался безъ опредѣленнаго разрѣшенія, но привилегіи духовенства продолжали расти. За избавленіемъ отъ личныхъ податей и повинностей послѣдовало избавленіе іеромонаховъ и священниковъ отъ тѣлеснаго наказанія. На первый разъ эти лица были ограждены отъ тѣлеснаго наказанія со стороны своего собственнаго, духовнаго начальства, въ 1767 г. Именно синодъ, усмотрѣвъ, „что во многихъ епархіяхъ и монастыряхъ священно-служителямъ за происходящіе отъ нихъ проступки, отъ духовныхъ командировъ, равно какъ бы и въ свѣтскихъ командахъ подлому народу, тѣлесныя чинятся наказаніи и пристрастные распросы, чрезъ что духовенство, а особливо священно-служители, теряютъ должное по характеру своему отъ общества по-

---

св. синода послѣ смерти Дмитрія Сѣченова, первоначально избраннаго въ это званіе. Ср. М. И. Сухомлинова, тамъ же, стр. 60 и 71.

[1]) Тамъ же, стр. 88—89.

[2]) Тамъ же, стр. 87 и слѣд. Знаменскій, стр. 420 и слѣд. 439, 451—457.

[3]) Сухомлиновъ, тамъ же.

чтеніе, паствѣ же ихъ подается немалой соблазнъ и причина къ презрѣнію", воспретилъ чинить тѣлесныя наказанія означеннымъ лицамъ [1]).

Въ 1771 г. это запрещеніе было распространено и на дьяконовъ [2]). Но духовенство не избавилось чрезъ это отъ тѣлесныхъ наказаній по приговорамъ свѣтскихъ судовъ, не избавилось даже послѣ изданія жалованной грамоты городамъ, по которой именитые граждане и купцы освобождались отъ нихъ. Уже при Павлѣ I синодъ представилъ государю ходатайство объ избавленіи священниковъ и дьяконовъ отъ кнута, „ибо чинимое имъ наказаніе въ виду самыхъ тѣхъ прихожанъ, кои получали отъ нихъ спасительныя тайны, располагаетъ народныя мысли къ презрѣнію священнаго сана [3])". Павелъ утвердилъ это представленіе, но оно не было приведено въ исполненіе, такъ какъ вскорѣ послѣ того тѣлесное наказаніе было возстановлено и для дворянства [4]). Окончательное освобожденіе священниковъ и дьяконовъ отъ тѣлеснаго наказанія послѣдовало при императорѣ Александрѣ I въ 1801 г. [5]). Въ 1808 г. льгота эта распространена и на ихъ семейства [6]). Но церковно-служители не воспользовались привилегіею старшаго духовенства. Она не распространена на нихъ и Св. Зак. изд. 1857 г. [7]). Только въ 1863 г. церковники и дѣти ихъ отнесены къ лицамъ, избавленнымъ отъ тѣлеснаго наказанія [8]).

При Павлѣ I установилась и новая привилегія духовенства — право получать ордена. Привилегія эта была весьма важна въ томъ отношеніи, что пожалованіе ордена сообщало потомственное дворянство, а слѣдовательно, и право владѣть населенными имѣніями. Совокупность преимуществъ духовнаго состоянія, въ ея цѣлости, по нынѣ дѣйствующему праву, будетъ разсмотрѣна ниже. Но и изъ приведенныхъ фактовъ ясна причина, по которой духовенство, въ Сводѣ Законовъ, поставлено непосредственно послѣ дворянства и выше остальныхъ сословій.

---

[1]) П. С. З. № 12.909.

[2]) Тамъ же, № 13.609.

[3]) Тамъ же, № 17.624. Докладъ синода былъ подписанъ митрополитомъ Гавріиломъ, архіепископами: Амвросіемъ казанскимъ и Иннокентіемъ псковскимъ, протоіереями: Исидоромъ и Лукіаномъ. Ср. Сухомлинова, тамъ же, стр. 385, прим. 103.

[4]) Указъ 13-го апрѣля 1797 г. „о наказаніи дворянъ, гильдейскихъ гражданъ, священниковъ и діаконовъ тѣлесно за уголовныя преступленія". П. С. З. № 17.916.

[5]) Тамъ же, № 19.885. Въ мотивѣ къ этому указу говорилось: „желая дать примѣръ уваженія къ священному сану въ народѣ и вмѣстѣ укоренить въ немъ самомъ то чувство почтенія къ себѣ и ужаса къ пороку, каковое служителямъ Вышняго, приносящимъ безкровныя жертвы, должно быть паче другихъ свойственно, признали мы за благо, и т. д.".

[6]) Тамъ же, № 23.027.

[7]) Св. Зак., т. IX, ст. 283.

[8]) Указъ 17-го апр. 1863 г. Ср. примѣч. къ 283 ст., по прод. 1863 г., стр. 18.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

О пріобрѣтеніи и утратѣ правъ состоянія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О пріобрѣтеніи и сообщеніи правъ состоянія.

А) О пріобрѣтеніи и сообщеніи правъ дворянскаго состоянія.

а) *Отдѣльные разряды дворянскаго состоянія.*

§ 238. Понятіе о дворянскомъ состояніи вообще даетъ 14 ст. IX т. Св. Зак. [1]). Первая часть ея опредѣляетъ самый принципъ дворянскаго состоянія. Здѣсь мы читаемъ:

„Дворянское названіе есть слѣдствіе, истекающее отъ качества и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей... чѣмъ, обращая самую службу въ заслугу [2]), пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное".

Изъ этихъ словъ можно, повидимому, вывести то заключеніе, что наше законодательство хотѣло создать изъ дворянства замкнутое наслѣдственное сословіе [3]). Но такому заключенію противорѣчитъ 91 ст. жалов. дв. гр., гдѣ говорится: „благородными разумѣются всѣ тѣ, кои или отъ предковъ благородныхъ рождены, или монархами симъ достоинствомъ пожалованы" [4]). Затѣмъ, какъ жалованная грамота, такъ и Сводъ Законовъ признаютъ еще и тѣ виды дворянства, которые пріобрѣтаются на основаніи табели о рангахъ 1722 г. Жалованная грамота открыла доступъ къ дворянству всѣмъ

---

[1]) Сюда вошли 1 и 91 ст. жал. дв. гр. 1785 г.

[2]) По жалов. гр. „въ достоинство".

[3]) Таково именно было намѣреніе нѣкоторыхъ депутатовъ, засѣдавшихъ въ комиссіи для составленія новаго уложенія. Мысль о замкнутости дворянства особенно горячо отстаивалъ извѣстный нашъ историкъ, кн. М. М. Щербатовъ. Онъ возставалъ противъ табели о рангахъ, открывшей доступъ въ дворянство лицамъ низшихъ состояній, которыя, по мнѣнію князя, вносили въ среду дворянскаго сословія разныя свойства, несогласныя съ достоинствомъ этого высшаго класса. Рѣчь кн. Щербатова, напеч. въ *Сб. Русск. Ист. Общ.*, т. IV. Здѣсь же помѣщены и рѣчи депутатовъ, возражавшихъ противъ означеннаго взгляда, напр., Мотониса.

[4]) Эта ст. вошла во вторую часть 14 ст. IX т. Св. Зак. Партія кн. Щербатова точно также признавала право монарха въ чрезвычайныхъ случаяхъ облагораживать человѣка низшаго происхожденія, возводя его въ дворянство. Это право принадлежало и принадлежитъ всѣмъ монархамъ зап. Европы, гдѣ только существуетъ дворянское состояніе.

тѣмъ лицамъ, которыя получили установленный чинъ. Кромѣ того, она признаетъ и пожалованіе орденами, какъ условіе пріобрѣтенія дворянскаго званія. Изъ этихъ разнообразныхъ элементовъ составилось потомственное дворянство.

Помимо потомственнаго дворянства, жалованная грамота установила еще такъ называемое личное дворянство. Понятіе о немъ возникло вслѣдствіе предложеннаго Екатериной II-ю толкованія 15 п. табели о рангахъ. Здѣсь говорится о тѣхъ лицахъ не изъ дворянскаго званія, которыя состоятъ въ первыхъ восьми рангахъ гражданской службы. Дѣти этихъ лицъ, по табели, не суть дворяне. Отсюда жалованная грамота и вывела то заключеніе, что существуетъ разрядъ лицъ, которыя пользуются преимуществами дворянъ, не сообщая ихъ своимъ дѣтямъ. Личное дворянство не имѣетъ степеней.

Потомственные дворяне, согласно способу пріобрѣтенія своего званія, подраздѣляются на шесть разрядовъ: въ первую книгу или первый разрядъ велѣно записывать лицъ, которыя пожалованы въ дворянское достоинство монархомъ; это, такъ называемое, дѣйствительное дворянство; во вторую книгу вносятся лица, пріобрѣвшія дворянство чинами по службѣ военной; въ третью—дворяне по чинамъ, полученнымъ на гражданской службѣ; къ четвертому разряду отнесено такъ называемое иностранное дворянство, то-есть тѣ дворянскіе роды, которые вышли изъ иностранныхъ государствъ и были признаны въ своемъ дворянскомъ достоинствѣ русскими государями; пятый разрядъ составляютъ титулами отличенные роды [1]); въ шестую книгу записываются древніе благородные дворянскіе роды.

Древнимъ родомъ жалованная грамота признавала всякій дворянскій родъ, могущій доказать свою принадлежность къ дворянскому сословію въ теченіе ста лѣтъ; при этомъ предполагается, что первоначальное происхожденіе дворянскаго рода скрыто во мракѣ времени. Столѣтній срокъ считается до момента изданія жалов. двор. гр. [2]). Слѣдовательно, появленіе новыхъ древнихъ дворянскихъ родовъ невозможно.

Ни жалованная дворянская грамота, ни Сводъ Законовъ не проводятъ никакого юридическаго различія между поименованными разрядами дворянъ. Различіе между ними проявляется развѣ только въ учебномъ вѣдомствѣ: уставами нашихъ привилегированныхъ учебныхъ заведеній: пажескаго корпуса, лицея и училища правовѣдѣнія—разрѣшено принимать сюда только дѣтей лицъ, записанныхъ въ шестую родословную книгу дворянства, и сыновей чиновниковъ не ниже четвертаго класса.

---

[1]) Пожалованіе титулами баронскимъ, графскимъ и княжескимъ началось у насъ только съ Петра В.; до тѣхъ поръ, въ Россіи существовалъ одинъ титулъ, но нежалуемый, а по роду, именно титулъ княжескій. См. выше.

[2]) Это разъяснено по дѣлу дворянъ Якубинскихъ, 1850 г. Ср. Романовичъ-Славатинскій, стр. 45 и слѣд.

б) *Способы пріобрѣтенія дворянства.*

§ 239. Первоначальныхъ способовъ пріобрѣтенія потомственнаго дворянскаго званія, т.-е. имѣющихъ значеніе для перваго пріобрѣтателя дворянства, три: пожалованіе, полученіе чина и пожалованіе россійскаго ордена.

Пожалованіе отъ монарха не можетъ быть опредѣлено никакими юридическими условіями, такъ какъ это есть актъ милости. Монархъ можетъ возводить въ дворянское состояніе всякое лицо, оказавшее какія-либо услуги государю и государству.

Порядокъ пріобрѣтенія дворянства чиномъ обставленъ различными требованіями, которыя съ изданія табели о рангахъ постепенно повышались нашимъ законодательствомъ. По табели о рангахъ каждое лицо, получившее на военной службѣ первый оберъ-офицерскій чинъ, пріобрѣтало вмѣстѣ съ тѣмъ потомственное дворянство. Лица, состоящія на гражданской службѣ, съ полученіемъ перваго класснаго чина, переходили въ разрядъ личныхъ дворянъ. Чинъ коллежскаго асессора сообщалъ право потомственнаго дворянства. Эти начала удержаны въ общихъ чертахъ жалованною дворянскою грамотою и оставались безъ измѣненія до царствованія императора Николая I. Правда, по проекту графа Сперанскаго, утвержденному императоромъ Александромъ I, доступъ къ потомственному дворянству былъ нѣсколько затрудненъ тѣмъ, что для полученія чина коллежскаго асессора предписывалось сдать особенный экзаменъ. Но мѣра эта вызвала всеобщее неудовольствіе и была скоро отмѣнена [1]).

Условія пріобрѣтенія дворянства черезъ чинъ измѣнены манифестомъ 1845 г. На основаніи новыхъ правилъ, первый классный чинъ по службѣ гражданской давалъ право на почетное гражданство. Лица, получившія чинъ девятаго класса при отставкѣ, дѣлались личными дворянами. Чинъ пятаго класса на дѣйствительной службѣ сообщалъ право потомственнаго дворянства. Въ 1856 г. эти условія вновь подверглись измѣненію и выразились въ 19 ст. IX т. Св. Зак. На основаніи послѣдней, потомственное дворянство пріобрѣтается на дѣйствительной службѣ: военной — полученіемъ чина полковника, по флоту — капитана I-го ранга, по гражданской службѣ — чиномъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника. Эти чины даютъ дво-

---

[1]) Ср. графа Корфа, *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 178 и слѣд. Замѣчательно, что указъ объ „экзаменахъ“ вызвалъ неудовольствіе со стороны не одного чиновничьяго міра. Возсталъ Карамзинъ, въ своей запискѣ *О старой и новой Россіи*, возсталъ (впослѣдствіи) и знаменитый Магницкій. Послѣдній, не обинуясь, доказывалъ, что указъ 6-го августа 1809 г. состоялся по происканъ иллюминатовъ. „Сдѣлано, писалъ онъ, положеніе, по которому все, въ старомъ благочестіи воспитанное, отрѣзано отъ всякаго повышенія и надежды по службѣ, и замѣнено людьми новаго, разрушительнаго воспитанія“. Кромѣ оппозиціи чиновничества, значеніе указа 1809 г. было ослаблено и нѣкоторыми его практическими неудобствами. Многочисленныя изъятія изъ него, появившіяся тотчасъ послѣ удаленія Сперанскаго; въ 1834 г. онъ былъ вовсе отмѣненъ. „Но“, замѣчаетъ графъ Корфъ, „дѣло уже было сдѣлано! въ Россіи стали учиться“... (стр. 186).

рянство сами собою, „безъ особливаго подтвержденія въ семъ состояніи“ [1]).

Пожалованіе орденомъ также считается однимъ изъ условій пріобрѣтенія дворянскаго состоянія. Въ жалованной грамотѣ къ числу доказательствъ, свидѣтельствующихъ о принадлежности лица къ дворянамъ, отнесенъ и тотъ фактъ, что „кавалерскій россійскій орденъ особу украшалъ“ [2]). По 36 ст. IX т. Св. Зак., потомственное дворянство пріобрѣтается пожалованіемъ россійскаго ордена. При этомъ не поясняется, какіе именно ордена и какихъ степеней имѣетъ въ виду означенная статья. Относящіяся сюда условія можно вывести какъ изъ статутовъ орденовъ, такъ и изъ различныхъ постановленій объ отдѣльныхъ правахъ состоянія.

Нѣкоторые ордена безусловно сообщаютъ право потомственнаго дворянства. Такъ, напр., орденъ св. Владиміра, даваемый за особыя заслуги, по статуту этого ордена, безъ различія степеней, ведетъ къ потомственному дворянству. Затѣмъ, всѣ ордена первой степени (Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго и Бѣлаго Орла) даютъ потомственное дворянство, потому что они жалуются только лицамъ первыхъ трехъ классовъ. Относительно низшихъ степеней Анны и Станислава законодательство наше долго колебалось, пока не установилось того общаго правила, что пожалованіе орденовъ Станислава и Анны второй и третьей степеней сообщаетъ личное дворянство.

Независимо отъ этого, наше законодательство устанавливаетъ извѣстныя ограниченія по разрядамъ лицъ, которыя могутъ быть пожалованы орденами. Такъ, напримѣръ, всѣ лица, принадлежащія къ римско-католическому духовенству, какой бы орденъ они ни получили, пріобрѣтаютъ чрезъ это только личное дворянство. Тѣ же послѣдствія установлены и для чиновъ башкирскаго войска. Лица купеческаго званія, вслѣдствіе пожалованія ихъ орденами, получаютъ права почетнаго гражданства [3]).

Къ спеціальнымъ условіямъ пріобрѣтенія потомственнаго дворянства надо отнести слѣдующія. Когда отецъ и дѣдъ состояли на службѣ и пріобрѣли на ней чины, дающіе званіе личнаго дворянства, и служили не менѣе 20-ти лѣтъ каждый, то внуку, по достиженіи 17-лѣтняго возраста, при поступленіи на службу, дозволяется просить о возведеніи его въ потомственные дворяне. Затѣмъ, о возведеніи въ потомственное дворянство могутъ просить старшіе султаны сибирскихъ киргизовъ, прослужившіе три трехлѣтія по выборамъ [4]).

Что касается иностранныхъ дворянъ, т.-е. лицъ, имѣющихъ дипломъ на дворянское званіе отъ чужеземныхъ государей, то они могутъ просить о признаніи ихъ русскими дворянами: во-1-хъ, въ случаѣ какихъ-либо услугъ, оказанныхъ ими на службѣ русскому

---

[1]) Т. IX Св. Зак., ст. 32.

[2]) Ст. 92, п. 4.

[3]) Т. IX, ст. 49 и 582, п. 3. По указу 1826 г. пожалованіе ордена сообщаетъ дворянское состояніе: 1) лицамъ, состоящимъ на гражданской и военной службѣ, и 2) духовенству. 2-е П. С. З. № 640.

[4]) Т. IX Св. Зак., ст. 33 и 30. Тамъ же, ст. 31.

государю и государству; во-2-хъ, подъ непремѣннымъ условіемъ принятія русскаго подданства [1]). Безъ этого послѣдняго условія иностранецъ не пріобрѣтаетъ дворянства, хотя бы онъ состоялъ на службѣ и получилъ чинъ, дающій право быть дворяниномъ.

§ 240. Дворянское состояніе сообщается рожденіемъ и бракомъ [2]).

Лица, пріобрѣвшія потомственное дворянство однимъ изъ указанныхъ выше способовъ, передаютъ его всѣмъ своимъ законнымъ дѣтямъ. До 1874 г. наше законодательство распространяло, однако, силу этого правила только на тѣхъ лицъ, которыя родились послѣ пріобрѣтенія ихъ отцомъ правъ дворянскаго состоянія. Въ особенности же это ограниченіе касалось лицъ, вышедшихъ изъ податного состоянія. Они не сообщали дворянства тѣмъ изъ дѣтей своихъ, которыя родились въ податномъ состояніи. Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта, 4-го апрѣля 1874 г., эти ограниченія отмѣнены какъ по отношенію къ дворянству, такъ и относительно почетнаго гражданства. Ранѣе еще этого, они были отмѣнены по отношенію къ духовенству. Такимъ образомъ, каждое лицо, ставшее въ привилегированное по своему званію положеніе, сообщаетъ его своимъ дѣтямъ, въ какомъ бы состояніи они ни родились.

Наше законодательство предусматриваетъ и тотъ случай, когда лицо утверждается въ чинѣ дѣйствительнаго статскаго совѣтника послѣ своей смерти. Въ этомъ случаѣ дворянство сообщается дѣтямъ умершаго подъ тѣмъ только условіемъ, чтобы лицо, получившее чинъ, пріобрѣло его на дѣйствительной службѣ и затѣмъ, по годамъ своей службы, имѣло законное право на этотъ чинъ. Тѣ же правила соблюдаются и при пожалованіи орденомъ [3]).

Дворянское званіе сообщается бракомъ женѣ, изъ какого бы состоянія она ни происходила [4]). Правила, установленныя относительно сыновей, въ случаѣ смерти ихъ отца, примѣняются и относительно жены и дочерей [5]).

§ 241. Что касается способовъ пріобрѣтенія личнаго дворянства, то по табели о рангахъ оно сообщалось первымъ класснымъ чиномъ, полученнымъ на гражданской службѣ. Манифестъ 1845 г. видоизмѣнилъ эти условія. Въ настоящее время личное дворянство пріобрѣтается, во-1-хъ, чрезъ пожалованіе по особенному Высочайшему усмотрѣнію [6]); во-2-хъ, полученіемъ на дѣйствительной службѣ: военной—чина оберъ-офицера, гражданской — чина 9-го класса или при отставкѣ чина дѣйствительнаго статскаго совѣтника, полковника или капитана 1-го ранга; въ-3-хъ, чрезъ пожалованіе орденовъ—Анны второй, третьей и четвертой степеней, Станислава—второй и третьей степеней.

---

[1]) Т. IX Св. Зак., ст. 35.
[2]) Тамъ же, ст. 37.
[3]) Тамъ же, ст. 40 и 41.
[4]) Тамъ же, ст. 42.
[5]) Тамъ же, ст. 43 и 44.
[6]) Тамъ же, ст. 47.

Личное дворянство составляетъ принадлежность только того лица, которое его получило. Оно не можетъ распространяться на дѣтей. Законъ дѣлаетъ исключеніе изъ этого правила въ пользу жены на томъ основаніи, что она слѣдуетъ по состоянію своего мужа. Бракъ личнаго дворянина на не-дворянкѣ сообщаетъ ей право личнаго дворянства, которое не утрачивается ею и по выходѣ замужъ за лицо не-дворянскаго происхожденія. Затѣмъ, личный дворянинъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій, можетъ ходатайствовать о возведеніи въ дворянство одного изъ своихъ сыновей [1]). Вообще же дѣти личнаго дворянина получаютъ права почетнаго гражданства [2]).

Б. О пріобрѣтеніи правъ духовнаго состоянія.

§ 242. Наше духовное сословіе съ давнихъ временъ раздѣляется на 1) монашествующее, или черное и 2) бѣлое, или приходское духовенство. Эти два разряда духовныхъ лицъ различаются Сводомъ Законовъ, и различіе ихъ отражается, между прочимъ, на пріобрѣтеніи правъ духовнаго состоянія.

а) *О поступленіи въ монашествующее духовенство.*

§ 243. Черное духовенство состоитъ изъ лицъ, которыя по закону, какъ каноническому, такъ и свѣтскому, отреклись отъ міра и прекратили съ нимъ всѣ отношенія. Наше законодательство признаетъ силу монашескихъ обѣтовъ. Юридическія послѣдствія принятія монашества выражаются въ прекращеніи для монашествующаго всѣхъ его имущественныхъ отношеній къ частнымъ лицамъ и финансовыхъ обязанностей къ государству. Въ виду важности этихъ послѣдствій, законодательство обставляетъ поступленіе въ монашество извѣстными ограничительными условіями:

1) Въ прежнее время принятіе монашескаго сана обусловливалось разрѣшеніемъ святѣйшаго синода. Это правило вошло и въ Сводъ Законовъ [3]), но впослѣдствіи было отмѣнено [4]). Въ настоящее время постриженіе въ монашество поставлено въ зависимость отъ согласія епархіальнаго архіерея.

2) Лица, желающія поступить въ монашество, должны имѣть опредѣленный возрастъ, именно—мужчины 30, а женщины 40 л. [5]). Въ этомъ возрастѣ предполагается вполнѣ строгое отношеніе лица ко всѣмъ своимъ дѣйствіямъ.

3) Законодательство требуетъ, чтобы принятіе монашескаго обѣта

---

[1]) Тамъ же, ст. 53 (по продолж.).

[2]) Тамъ же, ст. 576.

[3]) Тамъ же, ст. 249.

[4]) По прод. 1868 г.

[5]) Тамъ же, ст. 250. Эти условія видоизмѣняются въ настоящее время введеніемъ воинской повинности. По циркуляру министра внутреннихъ дѣлъ, 8-го авг. 1874 г., разрѣшеніе на поступленіе въ монашество можетъ быть дано лицамъ, незаписаннымъ въ ополченіе и не состоящимъ въ резервѣ.

не принесло ущерба семейнымъ отношеніямъ постригающагося, гражданскимъ обязательствамъ и интересамъ самого государства. Поэтому желающіе принять монашество, буде они принадлежатъ къ податному классу, должны имѣть увольнительные приговоры отъ своихъ обществъ, которые выдаются только въ томъ случаѣ, если на этихъ лицахъ нѣтъ казенныхъ и частныхъ взысканій, если они не состоятъ на воинской очереди и если родители ихъ согласны на такой приговоръ [1]). Служащіе должны представить увольненіе отъ своего начальства. Затѣмъ, безусловно воспрещается принимать въ монашество мужа при живой женѣ, впредь до расторженія брака на законномъ основаніи. Если мужъ и жена желаютъ постричься вмѣстѣ, то принимается въ разсчетъ, нѣтъ ли у нихъ дѣтей, недостигшихъ совершеннолѣтія. Запрещено также принимать малолѣтнихъ дѣтей, которыя встарину часто отдавались въ монастыри, и лицъ, обязанныхъ долгами и состоящихъ подъ судомъ [2]).

Какъ ни строги эти условія, тѣмъ не менѣе наше законодательство даетъ возможность на поступленіе въ монастыри даже въ противность тѣмъ ограниченіямъ, которыя указаны выше. Оно дозволяетъ епархіальнымъ архіереямъ своею властью и по собственному усмотрѣнію разрѣшать принятіе извѣстнаго лица въ монастырь въ качествѣ послушника [3]).

б) *Пріобрѣтеніе правъ бѣлаго духовенства.*

§ 244. Поступленіе въ бѣлое духовенство разрѣшается лицамъ всѣхъ вообще свободныхъ состояній [4]). Но затѣмъ наше законодательство проводитъ существенное различіе между податными и неподатными классами. На основаніи 270 ст. IX т. Св. Зак., „люди податныхъ состояній допускаются къ поступленію въ бѣлое духовенство не иначе, какъ по удостовѣренію епархіальнаго начальства: 1) въ недостаткѣ по его вѣдомству лицъ духовнаго званія къ замѣщенію должностей, 2) въ томъ, что поведеніе и образованіе желающаго вступить въ оное соотвѣтствуютъ духовному званію". Эта статья закрыла доступъ въ духовное званіе лицамъ изъ податного класса или, по крайней мѣрѣ, сдѣлала его затруднительнымъ. Исключеніе изъ этого правила установлено только для Якутской и Приморской областей Восточной Сибири, гдѣ дозволено принимать въ духовное званіе туземцевъ податного состоянія [5]).

Вообще, духовное званіе пріобрѣтается посвященіемъ въ одну изъ степеней священства. По закону 1869 г., къ духовнымъ должностямъ отнесена также должность псаломщика. Затѣмъ, права бѣлаго духовенства пріобрѣтаютъ лица, принятыя въ число штатныхъ церковниковъ (дьячковъ, пономарей и др.).

Духовное состояніе сообщается чрезъ бракъ женѣ и чрезъ рожде-

---

[1]) На основаніи правилъ, указанныхъ въ 130 и 132—147 ст. пол. 1861 г.

[2]) Ср. т. IX. Св. Зак., ст. 249—252.

[3]) Тамъ же, ст. 251 (по прод. 1863 г., въ примѣч. по прод. 1868 г.).

[4]) Тамъ же, ст. 269.

[5]) См. примѣч. къ 270 ст. по прод. 1868 г.

ніе дѣтямъ. По ст. 272, „священно- и церковно-служители чрезъ законный бракъ сообщаютъ права ихъ состоянія своимъ женамъ, которыя сохраняютъ сіе званіе и во вдовствѣ, пока не перемѣнятъ онаго новымъ замужествомъ“. Редакція этой статьи не совсѣмъ ясна. Изъ нея не видно, что̀ собственно должно разумѣть подъ новымъ бракомъ: замужество ли съ лицомъ высшаго состоянія, или бракъ съ человѣкомъ податного класса?

Это сомнѣніе должно бы разрѣшаться 5 ст. IX т. Св. Зак., относящеюся ко всѣмъ состояніямъ. Здѣсь говорится:

„Мужъ высшаго состоянія сообщаетъ право сего состоянія женѣ, если только она не изъ лицъ, лишенныхъ по судебнымъ приговорамъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ имъ, правъ и преимуществъ. Жена не сообщаетъ своего состоянія ни мужу, ни дѣтямъ; но сама, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, сохраняетъ вполнѣ, или съ нѣкоторыми ограниченіями, права высшаго состоянія, если они принадлежали ей до замужества, по происхожденію, или пріобрѣтены ею чрезъ бракъ“.

Но сила 5-й статьи ограничивается, повидимому, въ примѣненіи къ духовенству. Именно разд. II т. IX Св. Зак., въ отдѣлѣ о правахъ духовенства, постановлялъ, между прочимъ, что освобожденіе священно-служителей отъ тѣлеснаго наказанія распространяется и на ихъ женъ и вдовъ, „доколѣ сіи послѣднія новымъ супружествомъ состоянія своего не перемѣнятъ“ [1]). Постановленіе это утратило свое спеціальное значеніе, въ виду освобожденія отъ тѣлеснаго наказанія лицъ женскаго пола вообще [2]). Но духъ, въ которомъ оно было составлено, изъясняетъ 272 ст. въ томъ смыслѣ, что вдовы духовныхъ лицъ, чрезъ второе замужество съ лицомъ низшаго состоянія, теряютъ прежнія права.

Священно- и церковно-служители сообщаютъ извѣстныя права состоянія и своему законному потомству. По закону 1869 г. дѣти ихъ не обязаны, какъ прежде, избирать себѣ рода жизни. Они принадлежатъ, по самому праву рожденія, къ потомственнымъ почетнымъ гражданамъ [3]). Дѣти причетниковъ, не имѣющихъ ученыхъ

---

[1]) Ст. 283.

[2]) Прилож. къ ст. 30 улож. о наказ., ст. 2.

[3]) Ср. 274 ст. IX т. Св. Зак., по прод. 1872 г. Эта статья ссылается на примѣчаніе къ 576 ст. того же т., помѣщенной въ раздѣлѣ о почетныхъ гражданахъ. Здѣсь мы читаемъ: „неимѣющія правъ высшаго состоянія дѣти священно-служителей православнаго и армяно-грегоріанскаго исповѣданій... пожалованныхъ орденомъ св. Анны второй или третьей степени, или орденомъ св. Станислава второй или третьей степени, и дѣти церковныхъ причетниковъ (дьячковъ, пономарей и псаломщиковъ) православнаго исповѣданія, окончившихъ полный курсъ въ академіяхъ или семинаріяхъ съ учеными степенями или званіемъ, принадлежатъ къ потомственному почетному гражданству, когда бы и въ какомъ званіи тѣ дѣти ни были рождены“. Мѣсто, которое занимаетъ 576 ст. въ раздѣлѣ о почетномъ гражданствѣ, еще болѣе объясняетъ смыслъ приведеннаго примѣчанія, именно 576 ст. говоритъ о тѣхъ лицахъ, которыя принадлежатъ къ почетному гражданству по самому праву рожденія, безъ обязанности ходатайствовать о сообщеніи имъ правъ почетнаго гражданства.

степеней и званія, по окончаніи полнаго курса въ семинаріи и академіи, пріобрѣтаютъ права личнаго почетнаго гражданства [1]).

В. Условія пріобрѣтенія правъ городскихъ обывателей.

§ 245. Мысль Екатерины II создать городское общество, въ смыслѣ юридическаго лица, осуществилась не вполнѣ. Относительно условій участія въ общественномъ управленіи города, дѣйствительно, всѣ лица, принадлежащія къ составу городскихъ обывателей, образуютъ однородную массу гражданъ. Но по отношенію къ отдѣльнымъ правамъ состоянія, нашъ законъ различаетъ понятіе городского обывателя вообще отъ такъ называемыхъ городскихъ обывателей въ особенности. Права городскихъ обывателей вообще пріобрѣтаются: а) давнею осѣдлостью, при чемъ предполагается, что и предки даннаго лица принадлежали къ этому разряду горожанъ; б) рожденіемъ; в) поселеніемъ; г) мѣстомъ нахожденія недвижимой собственности; д) записью въ гильдіи и цехи, и е) отбываніемъ въ пользу города службы или повинности [2]). Изъ этой массы городскихъ обывателей вообще выдѣляются городскіе обыватели въ особенности. Къ нимъ относится совокупность тѣхъ лицъ, которыя, по правамъ своего состоянія, образуютъ разрядъ такъ называемыхъ средняго рода людей [3]). Сюда входятъ: 1) почетные граждане; 2) гильдейское купечество; 3) ремесленники или цеховые; 4) мѣщане или посадскіе и, наконецъ, 5) въ нѣкоторыхъ городахъ западнаго края такъ называемые вольные люди, а въ столицахъ — рабочіе. — Эти разряды лицъ составляютъ собственно классъ городскихъ обывателей [4]).

До изданія городового положенія 1870 г. это означало, что только лица, причисленныя къ среднему роду людей, пользуются правами городскихъ обывателей личными и по имуществу, и одни только участвуютъ въ общественномъ управленіи. Они составляли какъ бы городскую корпорацію, которой ввѣрялось управленіе городомъ. Вотъ, почему наше городское управленіе до 1870 г. имѣло совершенно сословный характеръ. Участіе въ городскихъ выборахъ обусловливалось принадлежностью къ одному изъ разрядовъ город-

---

[1]) Тамъ же, ст. 577, п. 17.

[2]) Т. IX Св. Зак., ст. 423: „подъ именемъ городскихъ обывателей вообще разумѣются: 1) всѣ тѣ, кои въ городѣ или старожилы, или родились, или поселились; 2) лица, имѣющія въ городѣ домы или иное строеніе, или мѣсто, или землю; 3) записанные въ гильдіи или въ цехи, 4) тѣ, которые отправляли службу городскую, или записаны въ окладъ и по тому городу носятъ службу или тягость". Ср. 77 ст. гор. гр. 1785 года.

[3]) Тамъ же, ст. 424: „подъ именемъ городскихъ обывателей въ особенности разумѣются лица, причисляемыя закономъ къ среднему роду людей".

[4]) По 425 ст.: „всѣ прочія лица, въ ст. 423 поименованныя, хотя причисляются къ составу общества городского по собственности ихъ или по жительству, но не считаются дѣйствительными гражданами и, обладая собственностью въ городѣ, или имѣя въ немъ жительство, сохраняютъ, однако жъ особое свое состояніе и права, оному присвоенныя".

скихъ обывателей въ особенности. Дворянинъ или лицо духовнаго званія могли имѣть въ городѣ собственность, нести съ нея различныя повинности въ пользу города и, несмотря на это, не пользовались правомъ участія въ городскомъ управленіи. А между тѣмъ, какъ приведенная статья, такъ и городовое положеніе 1785 г., вовсе не имѣли того смысла, какой придало имъ наше законодательство. Отдавая управленіе городомъ исключительно въ руки „средняго рода людей", оно смѣшало права личныя, принадлежащія каждому состоянію лицъ особо, съ правами корпоративными, общественными. Личныя права городскихъ обывателей, конечно, должны принадлежать тѣмъ разрядамъ лицъ, которыхъ самъ законъ относитъ къ „дѣйствительнымъ гражданамъ". Лица другихъ званій, имѣющія въ городѣ собственность, осѣдлость и т. п., сохраняютъ права своего состоянія, но чрезъ это не лишаются права участія въ мѣстномъ управленіи. Допустить противное было бы несправедливо по той причинѣ, что городское общественное управленіе организуется въ виду удовлетворенія разнымъ хозяйственнымъ нуждамъ и пользамъ города и его благоустройства, т.-е. такихъ интересовъ, которые одинаково близки всѣмъ городскимъ обывателямъ безотносительно къ ихъ сословнымъ различіямъ. Притомъ, 425 ст. причисляетъ лицъ, поименованныхъ въ 423 ст., къ составу городского общества; слѣдовательно, уже самая логика требовала признанія за ними права участія въ общественномъ управленіи города. Новое городовое положеніе измѣнило значеніе 425 ст.. Въ настоящее время городское общество, со стороны участія его въ общественномъ управленіи, слагается изъ всей массы лицъ, владѣющихъ въ городѣ собственностью, обложенною какими-либо сборами въ пользу городской казны (17 ст. гор. пол.). 425 ст. имѣетъ нынѣ практическое примѣненіе только въ томъ смыслѣ, что права личныя и по имуществу городскихъ обывателей принадлежатъ исключительно тѣмъ лицамъ, которыя составляютъ сословіе средняго рода людей.

а) *Почетные граждане.*

§ 246. Почетное гражданство учреждено въ 1832 г. Сущность его заключается въ томъ, что лицамъ, входящимъ въ составъ этого званія, предоставляются извѣстныя личныя льготы первостатейнаго купечества, безъ предварительной записки въ гильдіи. Вотъ, почему права почетнаго гражданства могутъ сообщаться потомственно.

Идея почетнаго гражданства находится въ тѣснѣйшей связи съ идеями именитаго гражданства, установленнаго еще Екатериной II.

При этомъ Екатерина имѣла въ виду возможность образованія въ Россіи особаго рода средняго состоянія, по примѣру средняго сословія западной Европы, въ особенности Франціи.

Почетное гражданство раздѣляется на потомственное и личное [1]).

Разсматривая условія пріобрѣтенія потомственнаго почетнаго

---

[1]) Условія пріобрѣтенія того и др. изложены въ 575 и слѣд. ст. IX т. Св. Зак.

гражданства, надо различать, во-1-хъ, между способами первоначальнаго пріобрѣтенія, и во-2-хъ, способами производными, по рожденію.

1) Законъ знаетъ нѣкоторые разряды лицъ, которыя, по самому своему рожденію, записываются въ потомственное почетное гражданство. Сюда относятся: а) законныя дѣти личныхъ дворянъ; б) дѣти священно-служителей, въ какомъ бы званіи они ни родились [1]); в) дѣти церковно-служителей, если послѣдніе окончили полный курсъ въ академіи или семинаріи съ извѣстными степенями или званіемъ; г) дѣти чиновниковъ, получившихъ извѣстные ордена, сообщающіе личное дворянство.

2) Нѣкоторыя лица пользуются правомъ ходатайствовать [2]) о причисленіи себя къ потомственнымъ почетнымъ гражданамъ. Эта привилегія установлена для лицъ торговаго сословія, ради поощренія тѣхъ, которыя состояли въ торговомъ званіи безпорочно въ теченіе многихъ лѣтъ и пріобрѣли себѣ извѣстное отличіе отъ правительства за услуги, оказанныя государству. О причисленіи къ потомственному почетному гражданству могутъ ходатайствовать: а) коммерцъ- и мануфактуръ-совѣтники, ихъ вдовы и дѣти; б) лица, получившія орденъ послѣ указа 1826 г., 30 октября; в) купцы, пробывшіе 20 лѣтъ въ первой гильдіи [3]) и г) лица купеческаго званія, получившія внѣ порядка службы чинъ. Эта льгота распространяется и на лицъ, имѣющихъ ученыя степени доктора или магистра, пріобрѣтенныя въ одномъ изъ русскихъ университетовъ, на артистовъ и художниковъ, по истеченіи извѣстнаго срока послѣ полученія диплома, и на иностранныхъ ученыхъ и художниковъ.

Личное почетное гражданство пріобрѣтается, во-первыхъ, образованіемъ [4]), во-вторыхъ, рожденіемъ [5]), въ-третьихъ, чинами, полученными на гражданской службѣ [6]). Самое зачисленіе въ почетное гражданство производится чрезъ правительствующій сенатъ [7]).

Лица, имѣющія права потомственныхъ почетныхъ гражданъ, передаютъ свое званіе дѣтямъ и женамъ; личное почетное гражданство составляетъ индивидуальную принадлежность того, кто имъ пользуется—оно не сообщается дѣтямъ. Послѣднія, на основаніи общихъ постановленій, обязаны избрать себѣ родъ жизни, т.-е. приписаться

---

[1]) Ст. 575, прод. 1874 г.

[2]) На основаніи 582 и слѣд. ст.

[3]) По прод. 1868 г.

[4]) Ст. 577 исчисляетъ цѣлый разрядъ лицъ, которыя могутъ, по образованію, просить о сообщеніи имъ личнаго почетнаго гражданства. Сюда относятся: студенты и кандидаты университетовъ, художники, воспитанники коммерческихъ училищъ, кончившіе курсъ гимназіи съ правомъ на чинъ XIV класса, артисты и т. д. (16 пунктовъ).

[5]) Дѣти церковно-служителей, не подходящихъ подъ условія, указанныя въ 575 ст., причисляются по самому своему рожденію къ личнымъ почетнымъ гражданамъ. Постановленіе это входитъ въ новый, 17-й п. 577 ст.

[6]) Къ личнымъ почетнымъ гражданамъ относятся: 1) дѣти лицъ, получившихъ чинъ XIV класса, и всѣ высшіе чины до девятаго включительно; 2) дѣти лицъ, получившихъ чинъ IX класса или оберъ-офицерскій чинъ при отставкѣ.

[7]) Ст. 588.

къ одному изъ податныхъ состояній, если они по образованію или по другимъ условіямъ не пріобрѣли права причислиться къ привилегированнымъ сословіямъ.

б) *Купечество.*

§ 247. Купеческое состояніе, по самому существу своему, не наслѣдственно; оно не можетъ сообщаться рожденіемъ. Пріобрѣтеніе его условливается взятіемъ установленнаго торговаго свидѣтельства. Вообще, свидѣтельства на право торговли раздѣляются на два разряда: на свидѣтельства купеческія и промысловыя. Первыя отличаются тѣмъ, что кромѣ правъ торговыхъ, т.-е. права производить торговлю въ тѣхъ или другихъ размѣрахъ, сообщаютъ еще права купеческаго состоянія. За нѣкоторыми исключеніями, купеческія свидѣтельства могутъ выдаваться всѣмъ лицамъ [1]), подъ условіемъ платежа особой пошлины. Законъ различаетъ два рода сборовъ за право торговли: купцы первой гильдіи должны платить повсемѣстно 265 р., лица, записанныя во вторую гильдію, вносятъ плату по особеннымъ пяти разрядамъ мѣстности, гдѣ они производятъ торговлю. Купечество пользуется особыми правами, исчисленными какъ въ IX т. Св. Зак., такъ и въ торговомъ уставѣ.

Если купеческое званіе не наслѣдственно, т.-е. не сообщается потомству, то, съ другой стороны, въ одномъ купеческомъ свидѣтельствѣ можетъ быть записано очень много лицъ, связанныхъ между собою извѣстными родственными отношеніями. Здѣсь могутъ числиться: 1) жена [2]); 2) сыновья неотдѣленные, т.-е. не взявшіе самостоятельно купеческихъ свидѣтельствъ; 3) незамужнія дочери; 4) усыновленные пріемыши до совершеннолѣтія [3]); по достиженіи же совершеннолѣтняго возраста они обязаны или приписаться къ тому состоянію, къ которому принадлежатъ по рожденію, или взять самостоятельное купеческое свидѣтельство; 5) внуки отъ сыновей; 6) незамужнія сестры; 7) дѣти отъ перваго брака — сыновья до совершеннолѣтія, а дочери до замужества [4]).

Въ случаѣ смерти главы семейства, юридическое положеніе тѣхъ лицъ, которыя числились въ одномъ съ нимъ свидѣтельствѣ, видоизмѣняется. Если послѣ умершаго остались несовершеннолѣтнія и малолѣтнія дѣти, имъ предоставляется право, чрезъ своихъ опеку-

---

[1]) Положеніе о пошл. за пр. торг., ст. 20.

[2]) Мужъ не можетъ быть записанъ въ свидѣтельство, взятое на имя жены.

[3]) Подкидыши и пріемныши получаютъ права состоянія тѣхъ семействъ, къ которымъ они приписываются, но на слѣдующихъ основаніяхъ: всѣ подкидыши и непомнящія родства круглыя сироты причисляются къ семействамъ своихъ воспитателей и пользуются правами состоянія, принадлежащими главѣ семьи, потому что родители этихъ лицъ неизвѣстны. Напротивъ, подъ именемъ пріемыша разумѣется лицо, взятое изъ другого семейства; поэтому, на обязанности этого лица лежитъ приписка къ своему состоянію, т.-е. къ тому, въ которомъ состоятъ его родители.

[4]) Пол. о пошл. за пр. торг., ст. 67.

новъ, взять общее на всѣхъ свидѣтельство [1]). Взрослые сынъ или дочь, по смерти отца, могутъ перевести его свидѣтельство на свое имя и записать сюда всѣхъ лицъ, подходящихъ подъ правила 67 ст. [2]). Счетъ родственныхъ отношеній идетъ въ этомъ случаѣ отъ нихъ, а не отъ лица умершаго родителя; вслѣдствіе этого многія лица должны отпасть сами собою. Въ полномъ своемъ составѣ они могутъ сохраниться только въ томъ случаѣ, когда вдова покойнаго возьметъ купеческое свидѣтельство на свое имя [3]).

Если отецъ при жизни передастъ торговлю въ руки одного изъ своихъ сыновей, то онъ можетъ быть записанъ въ одно съ нимъ свидѣтельство [4]).

Признавая купеческое состояніе не наслѣдственнымъ, „Положеніе о пошлинахъ“ установляетъ, однако, различіе между а) лицами мужескаго пола и б) лицами женскаго пола. Первыя, съ выбытіемъ изъ купеческаго свидѣтельства, перестаютъ пользоваться какъ торговыми, такъ и личными правами, пока не возьмутъ торговаго свидѣтельства на свое имя. Вторыя (вдова и дочери), оставшись внѣ купеческаго свидѣтельства, сохраняютъ личныя, принадлежавшія имъ по свидѣтельству, права; но онѣ не могутъ пользоваться торговыми правами, пока не возьмутъ установленнаго свидѣтельства на свое имя [5]).

Права купеческаго состоянія сообщаются и усыновленіемъ. Порядокъ усыновленія обставленъ слѣдующими условіями:

1) Право усыновленія принадлежитъ купцу, купеческому брату или сыну, числящимся въ купеческомъ свидѣтельствѣ и не имѣющимъ дѣтей.

2) Предметомъ усыновленія можетъ быть пріемышъ, находящійся на воспитаніи у одного изъ означенныхъ лицъ.

Притомъ пріемышъ долженъ быть или подкидышемъ неизвѣстнаго происхожденія или воспитанникомъ, отданнымъ его родителями на воспитаніе усыновляющему. Слѣдовательно, лица, означенныя въ 1-мъ п., не могутъ усыновить своихъ собственныхъ незаконнорожденныхъ дѣтей.

3) Окончательное разрѣшеніе на усыновленіе дается правительствующимъ сенатомъ.

4) Усыновленные указаннымъ порядкомъ вступаютъ во всѣ права законныхъ дѣтей усыновившихъ ихъ лицъ. Исключенія установляются, однако, для купцовъ, имѣющихъ званіе потомственнаго почетнаго гражданства. Они могутъ сообщать усыновленнымъ права состоянія купечества, но не почетнаго гражданства, которыя пріобрѣтаются исключительно порядкомъ, указаннымъ выше [6]).

---

[1]) Ст. 79.

[2]) Ст. 77.

[3]) Ст. 76.

[4]) Ст. 75.

[5]) Ст. 80 и 81.

[6]) Св. Зак., I ч. X т., ст. 151—154. Ср. Высоч. утв. мнѣніе госуд. сов. 14 окт. 1835 г. 2-е П. С. З. № 8.474.

в) *Мѣщане.*

§ 248. Мѣщанское общество каждаго города представляетъ совокупность податныхъ лицъ, связанныхъ круговой порукой для обезпеченія исправнаго отбыванія въ пользу государства податей и повинностей. Ясно само собою, что приписка къ податному сословію обставлена иными требованіями, чѣмъ пріобрѣтеніе правъ привилегированныхъ состояній. Во-первыхъ, по общему принципу нашего законодательства, каждое лицо, непринадлежащее къ одному изъ привилегированныхъ званій, обязано избрать себѣ родъ жизни, т.-е. причислиться къ какому-нибудь податному классу. Эта обязанность простирается на всѣхъ лицъ, не лишенныхъ правъ состоянія, по судебному приговору, ссылкою въ Сибирь. Но, съ другой стороны, каждое податное общество, какъ совокупность лицъ, связанныхъ круговой порукой по отношенію къ отбыванію государственныхъ повинностей, обязанныхъ содержать бѣдныхъ, слѣдить за нравственностью членовъ общества и имѣющихъ право исключать изъ своей среды лицъ явно порочныхъ, — самимъ закономъ ставится въ возможность дѣлать выборъ между желающими поступить въ его составъ. Необходимость примирить эти два противоположныя начала и опредѣляетъ постановленія нашего законодательства объ условіяхъ приписки къ податному сословію. По общему правилу, къ городскому состоянію могутъ приписываться всѣ лица, имѣющія право или обязанность избрать себѣ родъ жизни. Но для зачисленія въ мѣщанское общество требуется: а) увольнительный приговоръ отъ того податного класса, въ которомъ прежде состоялъ желающій причислиться, и б) пріемный приговоръ мѣщанскаго общества.

На основаніи 437 ст. IX т. Св. Зак. (по прод. 1871 г.), въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ приведено въ дѣйствіе новое городовое положеніе, на причисленіе къ городскому состоянію требуется согласіе подлежащаго мѣщанскаго или ремесленнаго общества. Всѣ дѣла этого рода производятся чрезъ ремесленную и мѣщанскую управы. — Но, затѣмъ, законъ указываетъ цѣлый рядъ лицъ, которыя, при извѣстныхъ условіяхъ, могутъ приписываться къ мѣщанству безъ пріемнаго приговора отъ мѣщанскаго общества. Во-1-хъ, мѣщанское общество не въ правѣ отказать въ пріемѣ тѣмъ лицамъ, которыя внесутъ годовую подать впередъ. Женщины точно также освобождаются отъ испрошенія пріемнаго приговора [1]). Затѣмъ, сюда относятся—ямщики, уволенные изъ этого званія [2]), питомцы воспитательнаго дома, незаконнорожденные, не приписанные ни къ какому податному состоянію, иновѣрцы, принявшіе православіе, лица бывшей польской шляхты, дѣти приказно-служителей, уволенные церковники, получившіе отставку нижніе воинскіе чины и исключенные изъ придворнаго вѣдомства [3]). Всѣ эти лица обязаны, однако, 1) внести впередъ годовую подать; 2) представить за себя поручительство нѣ-

---

[1]) Св. Зак., т. IX, по прод. 1871 г., ст. 445.

[2]) Тамъ же, ст. 450.

[3]) Тамъ же, ст. 462 и 463.

скольких благонадежных граждан, мнѣнія которых принимаются въ разсчетъ мѣщанскою управою при перенесеніи дѣла на сходъ мѣщанскаго общества. Кромѣ того, означенныя лица подлежатъ условіямъ предварительнаго водворенія. Если въ теченіе срока испытанія за ними окажутся какіе-либо явные пороки или экономическая несостоятельность, общество можетъ отказать въ пріемѣ.

Мѣщанское званіе наслѣдственно. Оно сообщается женѣ, если она не принадлежала къ высшему сословію, и дѣтямъ. Затѣмъ, мѣщане могутъ передавать права своего состоянія подкидышамъ и пріемышамъ чрезъ приписку ихъ къ своимъ семействамъ [1]).

г) *Цеховые.*

§ 249. Ремесленное общество не вездѣ подраздѣляется на цехи; въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ введено упрощенное цеховое устройство, оно существуетъ безъ подраздѣленія на разряды, составляетъ однообразную массу ремесленниковъ. Пріобрѣтеніе правъ цехового обставлено, во-1-хъ, общими условіями поступленія въ мѣщанское состояніе, къ которому собственно и причисляются цеховые; во-2-хъ, началами ремесленной полиціи, во имя которой учреждены цехи, а именно слѣдующими особыми требованіями ремесленнаго устава, безъ соблюденія которыхъ никто не можетъ быть принятъ ни въ число полноправныхъ гражданъ цеха мастеровъ, ни въ подмастерья.

Цехи подраздѣляются на вѣчные и временные. Приписка къ первымъ совершается на неопредѣленное время. Зачисленіе во временный цехъ можетъ быть произведено, во-1-хъ, безъ измѣненія правъ состоянія, во-2-хъ, оно, по существу своему, срочно.—Условія поступленія въ цеховые опредѣляются именно тѣмъ, на какихъ основаніяхъ лицо желаетъ принадлежать къ ремесленному обществу. На неограниченное время могутъ поступать сюда тѣ лица, которыя имѣютъ право зачислиться въ мѣщанство. Съ этой стороны приписка къ цеху обставлена тѣми же самыми условіями, какъ и поступленіе въ мѣщанское общество. Отъ лица, желающаго причислиться къ вѣчному цеху, требуется увольнительное свидѣтельство отъ прежняго общества и пріемный приговоръ общества ремесленнаго. Самая процедура приписки производится чрезъ ремесленную управу, состоящую подъ завѣдываніемъ ремесленнаго старшины [2]). Для пріобрѣтенія званія мастера извѣстнаго ремесла лицо подвергается особому предварительному испытанію.

Временно, безъ перемѣны правъ состоянія, въ цехи могутъ записываться: 1) мѣщане и разночинцы; 2) крестьяне на срокъ своихъ паспортовъ и 3) иностранцы [3]). Купцамъ дано то преимущество, что

---

[1]) На основаніи 155 ст. X т., ч. 1. Въ этомъ отношеніи мѣщане и крестьяне не пользуются льготой сравнительно съ лицами купеческаго званія, такъ какъ окончательное рѣшеніе дѣла объ усыновленіи этими послѣдними производится чрезъ сенатъ (ср. X т., ч. 1, ст. 151 и слѣд.).

[2]) Уст. рем., ст. 92.

[3]) Тамъ же, ст. 95—98.

они могутъ приписываться къ цеху и производить разнаго рода ремесла при помощи работниковъ, не измѣняя своего состоянія [1]). Въ этомъ случаѣ купецъ, не становясь цеховымъ, имѣетъ право самостоятельно управлять своимъ заведеніемъ; но не долженъ держать учениковъ, такъ какъ для этого требуется пріобрѣтеніе званія мастера. При вступленіи въ цехъ ремесленникъ приноситъ особую присягу [2]).

Г. Порядокъ пріобрѣтенія правъ сельскихъ обывателей.

§ 250. До 1861 г. вся масса сельскихъ обывателей подраздѣлялась на многочисленные разряды; они различались по землѣ, на которой были поселены, и по тяглу, къ которому были приписаны. Наиболѣе крупное дѣленіе составляли: а) крестьяне, водворенные на земляхъ казенныхъ, и б) крестьяне, приписанные къ землямъ частныхъ владѣльцевъ. Первые носили общее наименованіе государственныхъ крестьянъ, вторые назывались помѣщичьими или крѣпостными крестьянами. Въ составъ тѣхъ и другихъ входили болѣе мелкія подраздѣленія. Нѣкоторые крестьяне были поселены на земляхъ монастырей и архіерейскихъ домовъ и отбывали въ ихъ пользу разныя повинности—это крестьяне монастырскіе и архіерейскіе. Далѣе, со времени Петра Великаго, крестьяне приписывались къ различнымъ коллегіямъ, казеннымъ фабрикамъ и заводамъ. Приписанные къ адмиралтействъ-коллегіи для охраненія лѣсовъ, принадлежащихъ казнѣ, назывались лашманами. Затѣмъ, ямщики составляли особенное общество для отбыванія государственнаго ямского тягла. Они существовали въ новгородской, петербургской, псковской и тверской губерніяхъ. Въ западномъ краѣ тѣ изъ крестьянъ, которые несли службу при польскихъ королякъ, назывались панцырными боярами. Въ царствованіе Алексѣя Михайловича образовался особый разрядъ сельскихъ обывателей, подъ именемъ пахатныхъ солдатъ и т. д.—Крестьяне, водворенные на владѣльческихъ земляхъ, точно также носили разныя наименованія, смотря по степени зависимости отъ помѣщика, по мѣсту поселенія, губерніямъ, областямъ и т. п. Особенный разрядъ сельчанъ отбывалъ повинность непосредственно на содержаніе императорской фамиліи, это именно удѣльные крестьяне [3]).

Послѣ изданія положенія 19-го февраля 1861 г. разнообразіе разрядовъ сельскихъ обывателей значительно сокращено. Образцовое управленіе, выработанное положеніемъ 19-го февраля для крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, по мысли законодателя, должно было распространиться и на другіе разряды государственныхъ крестьянъ. Вслѣдствіе этого главному комитету по устройству сельскаго состоянія въ Россіи [4]) вмѣнено въ обязанность выработать

---

[1]) Тамъ же, ст. 107.

[2]) Тамъ же, ст. 111. Прочія подробности объ условіяхъ вступленія въ цехи см. ниже, въ слѣдующемъ за симъ отдѣлѣ, гл. IV.

[3]) Ср. ст. 614, IX т. Св. Зак.

[4]) Учрежденъ въ 1861 г. при государственномъ совѣтѣ. См. ниже.

единообразныя условія для крестьянъ всѣхъ наименованій. Указомъ 18-го января 1866 г. всѣ крестьяне разныхъ наименованій, состоявшіе въ завѣдываніи министерства государственныхъ имуществъ, въ губерніяхъ, управляемыхъ на общемъ основаніи, были переданы въ вѣдѣніе обще-губернскихъ и уѣздныхъ установленій, а также мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Означенные крестьяне сохраняютъ всѣ тѣ права, коими они пользовались до изданія постановленія 18-го января 1866 г., а равно не отмѣняются и тѣ особыя преимущества, которыя дарованы нѣкоторымъ изъ состоящихъ въ вѣдѣніи управленія государственными имуществами разрядамъ сельскихъ обывателей, на основаніи особыхъ о каждомъ изъ нихъ положеній.

Сюда относятся: панцырные бояре, однодворцы и многіе другіе сельскіе обыватели, получившіе особыя привилегіи еще при прежней разверсткѣ сословій.

Многіе изъ отдѣльныхъ разрядовъ лицъ, причислявшихся въ прежнее время къ служилому классу, при размѣщеніи по новымъ сословіямъ, не могли доказать своей принадлежности къ дворянству. Поэтому они были отчислены въ разрядъ податныхъ состояній, но на особыхъ правахъ. Эти привилегированные классы крестьянъ, конечно, не могли распространяться дальше, т.-е. приписка къ нимъ новыхъ лицъ невозможна.

2) Въ селеніяхъ означенныхъ (государственныхъ) крестьянъ образованы сельскія общества и волости, на основаніи положенія 19-го февраля [1]).

Отсюда понятно, что и порядокъ пріобрѣтенія правъ состоянія государственныхъ крестьянъ поставленъ въ тѣ же условія, какъ и пріобрѣтеніе правъ сельскаго состоянія для крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости.

Въ 1862 и слѣдующихъ годахъ постепенно уничтожаются различныя привилегіи и другихъ разрядовъ крестьянъ. Такъ, напр., коннозаводскіе крестьяне уравниваются во всѣхъ своихъ правахъ съ крестьянами государственными [2]).

Той же участи подверглись пахатные солдаты, охтенскіе поселенцы и лашные крестьяне. Ямщики также получили общее устройство со всѣми другими разрядами сельскихъ обывателей [3]).

Слѣдовательно, въ настоящее время можно говорить приблизительно объ общемъ порядкѣ пріобрѣтенія правъ крестьянскаго состоянія, указанномъ въ положеніи 19-го февраля 1861 года [4]).

---

[1]) Примѣч. къ 614 ст., по прод. 1868 г.

[2]) Примѣч. къ 614 ст., по прод. 1868 г.

[3]) По прод. 1871 г.

[4]) Полож. 19 февр. 1861 г., ст. 141—147. На общій порядокъ пріобрѣтенія правъ сельскихъ обывателей прямо указываетъ 459 ст. IX т. Св. Зак. (по прод. 1868 г.), гдѣ говорится: „увольненіе крестьянъ государевыхъ, дворцовыхъ и удѣльныхъ имѣній изъ сельскихъ обществъ, при переходѣ сихъ крестьянъ въ городскія и сельскія сословія, производится порядкомъ, установленнымъ въ статьяхъ 130,

Положеніе о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, установляетъ двоякій родъ поступленія въ разрядъ сельскихъ обывателей. Оно различаетъ: 1) поступленіе въ разрядъ сельскихъ обывателей вообще, и 2) пріобрѣтеніе правъ сельскаго состоянія, съ причисленіемъ поступающаго лица къ составу опредѣленнаго сельскаго общества.

Крестьянство, какъ совокупность податныхъ обществъ, члены которыхъ связаны между собой круговою порукою при отбываніи государственныхъ повинностей, должны имѣть извѣстное ручательство въ томъ, что лицо, желающее приписаться къ данному сельскому обществу, не затруднитъ его по отбыванію повинностей. Притомъ, общество обязано надѣлить вновь поступающаго члена извѣстнымъ участкомъ земли. Отсюда понятно, что каждое лицо, приписывающееся къ сельскому обществу, должно заручиться согласіемъ этого послѣдняго на принятіе; это согласіе выражается въ формальномъ пріемномъ приговорѣ [1]).

Нѣкоторые разряды лицъ могутъ, однако, приписываться къ сельскимъ обществамъ и безъ пріемнаго приговора. Сюда относятся крестьяне-собственники, т.-е. тѣ изъ сельскихъ обывателей, которые, не принадлежа къ опредѣленному сельскому обществу или выйдя изъ него, пріобрѣли себѣ самостоятельно участки земли на правѣ личной собственности. Такіе крестьяне могутъ приписываться для отбыванія государственныхъ податей и повинностей къ извѣстнымъ сельскимъ обществамъ прямо чрезъ волостного старшину, но съ тѣмъ условіемъ, чтобы владѣемые ими участки земли не были ниже нормальнаго крестьянскаго надѣла, какъ онъ опредѣленъ положеніемъ 19-го февраля, и не отстояли далѣе 15-ти верстъ отъ того общества, къ которому приписывается лицо [2]).

Затѣмъ, положеніе о крестьянахъ знаетъ разрядъ лицъ, которыя могутъ, не причисляясь къ сельскому обществу, прямо приписываться къ волостямъ. Эта самостоятельная приписка къ волости установляется, во-1-хъ, для нижнихъ военныхъ чиновъ, какъ отставныхъ, такъ и безсрочно-отпускныхъ; во-2-хъ, для лицъ всѣхъ вообще свободныхъ податныхъ состояній: мѣщанъ, бывшихъ дворовыхъ людей и т. д. [3]).

Причисленіе къ волостямъ обставляется нѣкоторыми общими для всѣхъ лицъ податныхъ состояній условіями, и нѣкоторыми льготными условіями для особыхъ разрядовъ податныхъ людей.

132—147 общаго положенія о крестьянахъ". То же самое постановлено для государственныхъ крестьянъ (по тому же продолженію, ст. 441).

[1]) Ст. 142 полож. о крестьян.: „желающій поступить въ общество долженъ испросить пріемный приговоръ онаго. Сверхъ того, если общество пользуется надѣломъ помѣщичьей земли, за опредѣленныя мѣстными положеніями повинности, то, въ продолженіе обязательныхъ отношеній крестьянъ къ помѣщикамъ, на пріемъ постороннѣго лица въ общество предварительно испрашивается и согласіе помѣщика". На основаніи 51 ст., къ числу обязанностей сельскаго схода отнесено увольненіе изъ общества членовъ и пріемъ новыхъ.

[2]) Тамъ же, ст. 143, 144 и 145.

[3]) На основаніи 1-го и 2-го прилож. къ 141 ст.

Отъ всѣхъ лицъ податного состоянія требуется: 1) увольнительный приговоръ отъ того общества, гдѣ они состояли прежде. Приговоръ объ увольненіи выдается по свидѣтельству волостного старшины той волости, къ которой желаетъ приписаться лицо, въ томъ, что волостной сходъ согласенъ принять поступающаго; 2) для окончательнаго перечисленія изъ одного оклада въ другой необходимъ пріемный приговоръ волостного суда, который представляется въ казенную палату. Особенныя льготы установлены для безземельныхъ крестьянъ и дворовыхъ людей. Они могутъ приписываться ко всякой волости безъ увольнительнаго приговора отъ прежнихъ своихъ обществъ. Кромѣ того, если они желаютъ вновь поступить въ ту волость, гдѣ состояли прежде, то не требуется и предварительнаго согласія волостного схода [1]).

Крестьянское состояніе сообщается, во-1-хъ, всѣмъ законнымъ дѣтямъ податного лица; во-2-хъ, женѣ, если она не принадлежала къ одному изъ привилегированныхъ сословій; въ-3-хъ, пріемышамъ, слѣдовательно, и незаконнорожденнымъ дѣтямъ, лишь бы они были приписаны къ семейству крестьянина [2]).

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ утратѣ, ограниченіи, возстановленіи и перемѣнѣ правъ состоянія.

§ 251. Потеря и ограниченіе правъ состоянія являются послѣдствіями судебнаго приговора за преступленіе. По общему правилу, изображенному въ 9 ст. IX т. Св. Зак., „никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія, или ограниченъ въ сихъ правахъ иначе, какъ по суду за преступленіе“.

Лишеніе и ограниченіе правъ состоянія впервые введено въ наше законодательство Петромъ Великимъ. Уложеніе царя Алексѣя Михайловича не знало такого наказанія. Въ то время самыя тяжкія преступленія не влекли за собой изверженія изъ гражданскаго общества. Съ Петра Великаго явилось такъ называемое шельмованіе. То начало, о которомъ говоритъ 9 ст. IX т. Св. Зак., ясно выражено въ дворянской жалованной грамотѣ и городовомъ положеніи Екатерины II. Отсюда оно перешло въ другія части законодательства, касающіяся прочихъ состояній [3]). Приговоръ о лишеніи правъ состоянія поражаетъ исключительно то лицо, по поводу котораго онъ состоялся. Онъ не простирается ни на жену, ни на дѣтей осужденнаго, если они не участвовали въ содѣланномъ имъ преступле-

---

[1]) Ср. 8 ст. мѣстнаго положенія для губ. великорусскихъ.

[2]) X т. Св. Зак., ч. I, ст. 155 и слѣд.

[3]) По отношенію къ дворянству это начало выражено въ ст. 197 и 237, духовенству—ст. 255, 277, 389, 390, городскимъ обывателямъ—ст. 528, 606, сельскому состоянію—ст. 646, п. 3.

ніи. Эти лица сохраняютъ права своего состоянія даже въ томъ случаѣ, если они послѣдуютъ въ ссылку за своимъ отцомъ или мужемъ [1]).

Ограниченіе въ правахъ состоянія имѣетъ послѣдствіемъ утрату права: а) поступать въ государственную или общественную службу [2]); б) быть свидѣтелемъ; в) третейскимъ судьей; г) опекуномъ или попечителемъ, и д) повѣреннымъ въ чьихъ-либо дѣлахъ [3]). Кромѣ этихъ общихъ послѣдствій, ограниченіе въ правахъ состоянія влечетъ за собой и утрату правъ привилегированнаго состоянія. По ст. 238 IX т. Св. Зак. „преступленія, разрушающія дворянское достоинство, суть тѣ, за которыя виновные приговариваются къ лишенію всѣхъ правъ состоянія или къ потерѣ всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію обвиненнаго присвоенныхъ ему, правъ и преимуществъ“. То же самое относится и къ почетнымъ гражданамъ [4]). Уложеніе о наказаніяхъ подтверждаетъ, что, съ потерею всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, обвиняемый лишается почетныхъ титуловъ, дворянства, чиновъ и всякихъ знаковъ отличія [5]). Кромѣ того, ему воспрещается „записываться въ гильдіи и получать какого-либо рода свидѣтельства на торговлю“ [6]).

Отъ потери всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, законодательство наше отличаетъ еще потерю нѣкоторыхъ личныхъ правъ и преимуществъ. Наказаніе это далеко неравномѣрно для лицъ отдѣльныхъ состояній. Такъ, для священно-служителей оно ведетъ за собою утрату духовнаго званія навсегда, а для церковно-служителей исключеніе изъ духовнаго званія. Для лицъ прочихъ состояній означенное наказаніе состоитъ въ ограниченіи права вступать въ государственную службу (для дворянъ), также участвовать въ выборахъ и занимать общественныя должности [7]).

Отъ потери и ограниченія правъ состоянія должно отличать пріостановку этихъ правъ. Она имѣетъ мѣсто по отношенію къ личнымъ правамъ и преимуществамъ: 1) вслѣдствіе безумія или сумасшествія, законнымъ порядкомъ засвидѣтельствованнаго; 2) по причинѣ такъ называемаго безвѣстнаго отсутствія. Нѣкоторыя общественныя права пріостанавливаются по отношенію къ лицамъ, находящимся подъ слѣдствіемъ и судомъ, и несостоятельнымъ должникамъ, впредь до опредѣленія рода несостоятельности. Лица эти лишаются права участвовать въ общественныхъ выборахъ. Подобныя же послѣдствія влечетъ за собою исключеніе изъ состава дворянскихъ, мѣщанскихъ и сельскихъ обществъ за пороки [8]). Лица, подвергшіяся

---

[1]) Св. Зак. т. IX, ст. 10.

[2]) Ср. 13 ст. Уст. о воинск. повинн.

[3]) Улож. о наказ., ст. 43.

[4]) Ст. 606, т. IX Св. Зак.

[5]) Улож. о нак., ст. 43.

[6]) Тамъ же, ст. 43, п. 2.

[7]) Улож. о наказ., ст. 50.

[8]) Правила о предоставленіи мѣщанскими и сельскими обществами порочныхъ ихъ членовъ въ распоряженіе правительства изложены въ IX т. Св. Зак., ст. 566, 570, 573 и 574, по прод. 1868 г. (для мѣщанъ); 647 и слѣд. ст., по тому же про-

исключенію по приговорамъ своихъ сословныхъ обществъ, не могутъ участвовать въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ [1]), въ городскихъ выборахъ [2]) и дворянскихъ собраніяхъ [3]).

§ 252. Возстановленіе права состоянія, утраченнаго по суду за преступленіе, зависитъ отъ верховной власти, которая одна облечена правомъ помилованія. Въ качествѣ акта свободнаго милосердія, объемъ и порядокъ возстановленія правъ не подчиняются никакимъ легальнымъ условіямъ; предѣлы и пространство возстановленія правъ опредѣляются каждый разъ особо, въ самомъ актѣ помилованія, который и является сингулярнымъ закономъ, простирающимъ свое дѣйствіе или на одно лицо, или на опредѣленный разрядъ лицъ [4]).

Исключительныя права верховной власти въ этомъ отношеніи опредѣлены еще законодательствомъ Петра Великаго. Именно 18 ст. табели о рангахъ постановляла слѣдующее: „тѣ, которые за тяжкія преступленія отставлены, публично на площади наказаны или хотя только обнажены, или пытаны были, оные лишены отъ имѣвшаго титла и ранга, развѣ они отъ Насъ за какія выслуги наки за собственною Нашею рукою и печатью въ совершенную ихъ честь возстановлены: и о томъ публично объявлено будетъ“ [5]). Въ томъ же году были опубликованы правила „о публичномъ прощеніи“ офицеровъ [6]). Затѣмъ, въ 1730 г., въ инструкціи канцеляріи конфискаціи, было объяснено, что хотя суды и коллегіи могутъ на основаніи законовъ налагать штрафы, „однакожъ облегченіе и отставленіе штрафовъ токмо отъ Е. И. В. высочайшей власти зависитъ, ибо сіе къ случаямъ милости принадлежитъ и часть права помилованія въ себѣ содержитъ“ [7]). Эти и слѣдовавшія за ними постановленія отразились въ уложеніи о наказаніяхъ [8]). Уложеніе о наказаніяхъ признаетъ тотъ общій принципъ, что помилованіе можетъ быть только дѣйствіемъ монаршаго милосердія, а потому исходитъ непосредственно отъ верховной власти. „Сила и пространство дѣйствій сего милосердія, какъ изъятія изъ законовъ общихъ, опредѣляются въ томъ самомъ высочайшемъ указѣ, коимъ смягчается участь виновныхъ или же даруется имъ совершенное прощеніе“.

долженію, и ст. 51 п. 2, 54 п. 5 Полож. о крест. (для крестьянъ). Ср. ст. 301 и слѣд., 334 и 335 и слѣд. Уст. о пред. и пресѣч. преступл. (XIV т. Св. Зак., по прод. 1868 г.).

[1]) Пол. о земск. учр., ст. 17, п. 6.

[2]) Город. пол. 1870 г., ст. 18, п. 5.

[3]) Св. Зак., т. III, Уст. о сл. по выб., ст. 46, по прод. 1871 г.

[4]) Св. Зак., т. IX, ст. 12.

[5]) П. С. З. № 3.890, п. 18.

[6]) Тамъ же, № 4.083.

[7]) Тамъ же, № 5.601 п. 16.

[8]) Ст. 165—167.

§ 253. Перемѣна правъ состоянія вытекаетъ изъ факта перехода лица въ другое сословіе. Условія перехода изъ одного состоянія въ другое касаются главнымъ образомъ лицъ податныхъ классовъ и духовенства, какъ бѣлаго, такъ и монашествующаго.

а) *Условія выхода изъ духовнаго званія.*

1) Наше законодательство признаетъ юридическую силу монашескихъ обѣтовъ. Права и обязанности, вытекающія изъ этихъ обѣтовъ по отношенію къ государству, считаются принудительными для самихъ монаховъ. Вотъ почему выходъ изъ монашескаго званія влечетъ за собою невыгодныя послѣдствія. На основаніи 254 ст. IX т. Св. Зак., по просьбамъ о сложеніи монашества поступается слѣдующимъ образомъ: 1) просящій о снятіи монашескаго сана увѣщевается о сохраненіи обѣта, во-первыхъ, чрезъ монастырскаго настоятеля съ старшею братіею; во-вторыхъ, чрезъ особенно отъ епархіальнаго начальства назначенныхъ по дознанной способности лицъ; въ-третьихъ, въ полномъ присутствіи консисторіи. 2) На сіи увѣщанія употребляется шесть мѣсяцевъ. 3) Тотъ, съ кого снято монашество по его непреклонному желанію, поступая въ первобытное гражданское состояніе, не можетъ уже быть опредѣленъ въ гражданскую службу [1]). 4) Онъ не можетъ имѣть также жительства, ни приписаться къ какому-либо обществу въ той губерніи, гдѣ жилъ монахомъ, равно какъ и въ обѣихъ столицахъ, во все то время, въ продолженіе котораго, по церковнымъ правиламъ, состоитъ онъ подъ эпитиміею для очищенія своего поступка, т.-е. въ теченіе семи лѣтъ. 5) Въ выполненіе всего этого берется съ него подписка, подъ опасеніемъ за нарушеніе оной быть отосланнымъ въ Сибирь на всегдашнее пребываніе, безъ разрѣшенія и тамъ вступить въ службу.

2) Бѣлое духовенство, по отношенію къ выходу изъ своего званія, поставлено въ тѣ же условія, какъ и монашествующее. Священно-служители, пожелавшіе оставить свой санъ, подвергаются трехмѣсячному предварительному увѣщанію. Послѣ этого имъ дозволяется выйти изъ духовнаго состоянія съ разрѣшенія св. синода. Затѣмъ, они не могутъ занимать никакихъ общественныхъ и государственныхъ должностей—діаконы въ теченіе 6 лѣтъ, священники—10 лѣтъ. Они возвращаются въ то состояніе, которое имъ принадлежало первоначально; вмѣстѣ съ тѣмъ отъ нихъ отнимаются всѣ преимущества и отличія (ордена, чины и пр.), которыя они пріобрѣли по службѣ.

Церковные причетники (дьячки, псаломщики и пономари) и церковные служители (пѣвчіе, звонари, сторожа), уволенные изъ духовнаго званія по собственному желанію, или за излишествомъ и не-

---

[1]) Ст. 253 гласитъ: „когда монашествующему лицу, сообразно съ постановленіями церкви, дозволено будетъ сложить съ себя свое званіе: то при возвращеніи въ состояніе гражданское, ему предоставляется пользоваться одними правами, по роду и происхожденію ему принадлежащими, безъ возврата преимуществъ, чиновъ и отличій, какіе могли имъ быть пріобрѣтены прежнею до постриженія службою“.

способностью, или по одному только подозрѣнію въ преступленіи или проступкѣ, возвращаются въ то состояніе, къ которому принадлежатъ по рожденію или права котораго пріобрѣли по образованію; притомъ тѣ изъ нихъ, которые по рожденію не пользуются правами дворянства или почетнаго гражданства, а по образованію не пріобрѣли права на вступленіе въ гражданскую службу, обязаны приписываться къ городскому или сельскому состоянію [1]).

Отсюда видно, что для церковныхъ причетниковъ и церковныхъ служителей послѣдствія одинаковы и въ томъ случаѣ, когда они добровольно покидаютъ свое званіе, и тогда, когда они исключаются изъ него по подозрѣнію въ какихъ-либо порокахъ. Но по отношенію къ священникамъ и діаконамъ законодательство наше установляетъ другія послѣдствія. Священно-служители, увольняемые изъ духовнаго званія, подлежатъ дѣйствію особыхъ правилъ, помѣщенныхъ въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (Св. Зак., т. XIV). На основаніи 282 ст. этого устава (по прод. 1872 г.) „священно-служители, лишенные, за пороки и неблагочинные поступки, духовнаго сана, на основаніи законовъ церковныхъ, по приговору духовнаго начальства, отсылаются, въ случаѣ неисправленія въ низшихъ должностяхъ дьячковъ, пономарей и псаломщиковъ, въ мѣстное губернское правленіе, съ подробнымъ объясненіемъ вины, за которую лишены священно-служительскаго сана. Губернскія правленія сообщаютъ казеннымъ палатамъ о запискѣ сихъ людей, буде они не изъ дворянъ и не пользуются правами почетнаго гражданства, въ мѣщане или же въ крестьяне, по ихъ желанію; а тѣмъ, которые въ духовномъ званіи были изъ дворянъ или пользуются правами почетнаго гражданства, или же кои получили дворянское достоинство по орденамъ, оставляются принадлежащія имъ права состоянія, но не возвращаются только чины, до вступленія въ духовное званіе полученные. Имъ запрещается какъ въѣздъ въ обѣ столицы и жительство въ оныхъ, такъ и вступленіе въ государственную или общественную по выборамъ дворянскимъ и городскимъ службу; въ военную же службу могутъ они быть принимаемы только рядовыми. Сіи запрещенія имѣютъ силу: въ отношеніи въѣзда и жительства въ столицахъ въ теченіе 7 лѣтъ, и въ отношеніи вступленія въ службу: для діаконовъ—въ теченіе 12-ти, и для священниковъ—въ теченіе 20 лѣтъ". Если мѣщанскія или крестьянскія общества не согласятся принять указанныхъ въ этой статьѣ лицъ, тогда послѣднія водворяются въ Якутской области.

б) *Перемѣна правъ купеческаго званія.*

Права городского состоянія измѣняются черезъ переходъ въ другое состояніе. Прежде они видоизмѣнялись чрезъ поступленіе на службу, по правиламъ, указаннымъ въ уставахъ о службѣ (см. ниже). За симъ, права купеческаго состоянія утрачиваются: 1) не-

---

[1]) Т. IX Св. Зак., ст. 278 (по прод. 1872 г.).

возобновленіемъ въ срокъ торговаго свидѣтельства и 2) вслѣдствіе торговой несостоятельности [1]).

в) *Перемѣна податного состоянія* [2]).

До изданія новаго устава о воинской повинности, права лицъ податного состоянія измѣнялись, вслѣдствіе взятія ихъ на военную службу. Въ настоящее время законъ призналъ иное начало. Именно, по 25 ст. уст. о воинской повинности, всѣ лица, состоящія на дѣйствительной службѣ, сохраняютъ всѣ личныя и имущественныя права своего состоянія. Вслѣдствіе этого, лица податныхъ сословій продолжаютъ числиться въ составѣ своихъ обществъ. Тѣмъ не менѣе, они освобождаются во время нахожденія на службѣ отъ подушныхъ податей и сборовъ и отъ отбыванія натуральныхъ повинностей [3]). Добровольный переходъ и выходъ изъ податного состоянія подчиняется слѣдующимъ условіямъ:

1) Желающій выйти изъ состава своего общества и поступить въ другое обязанъ получить увольнительный приговоръ отъ перваго. Этотъ приговоръ дается только въ томъ случаѣ, когда на просителѣ нѣтъ: а) казенныхъ недоимокъ до 1-го января слѣдующаго года; б) частныхъ взысканій, предъявленныхъ на крестьянъ волостному правленію; в) желающій уволиться долженъ быть свободенъ отъ суда и слѣдствія; г) на переходъ въ другое общество должно быть дано согласіе родителей увольняемаго; д) семейство увольняемаго (малолѣтнія и лица, неспособныя къ работѣ) должны быть обезпечены въ своемъ содержаніи.

2) Для перехода въ другое общество необходимъ пріемный приговоръ этого общества.

Особенныя льготныя условія установлены для тѣхъ лицъ податного званія, которыя желаютъ перейти въ купечество. Ст. 562 говоритъ: „переходъ мѣщанъ въ купечество своего или другихъ городовъ совершается по взятіи ими на свое имя купеческаго свидѣтельства и по предъявленіи, при взятіи онаго, квитанціи, свидѣтельствующей о полной уплатѣ ими всѣхъ слѣдующихъ съ нихъ, по первоначальному ихъ званію, повинностей“ [4]). Это правило распространено и на лицъ другихъ податныхъ состояній [5]). Особая льгота установлена также для лицъ, имѣющихъ право, на основаніи 462 и 463 ст. IX т. (см. выше), причисляться къ мѣщанскимъ обществамъ безъ согласія послѣднихъ. Имъ предоставляется право переходить въ

---

[1]) На основаніи 88 ст. Пол. о пошл. за пр. торг. и пром.

[2]) Относительно условій перехода изъ одного податного состоянія въ другое, крестьяне и мѣщане уравнены между собою. Начала, изложенныя въ 130 ст. полож. о крест., распространились, во-1-хъ, на крестьянъ всѣхъ наименованій, именно на крестьянъ государевыхъ, дворцовыхъ и удѣльныхъ имѣній (т. IX Св. Зак., ст. 459, по прод. 1868 г.) и на госуд. крестьянъ (тамъ же, ст. 441), во-2-хъ, на мѣщанское состояніе (ст. 555, по прод. 1871 г.).

[3]) Уст. о воинск. пов., ст. 25 и 26.

[4]) Св. Зак., т. IX, по прод. 1868 г.

[5]) На основ. уст. о пошл. за право торг. и пром.

другія общества и сословія безъ увольнительныхъ приговоровъ обществъ, по удостовѣреніямъ однихъ думъ и замѣняющихъ ихъ учрежденій, что къ перечисленію означенныхъ лицъ не имѣется препятствій [1]).

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

О правахъ подданныхъ вообще и по состояніямъ въ особенности.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Предварительныя замѣчанія.

§ 254. Права подданныхъ, какъ они выражаются въ дѣйствующемъ русскомъ законодательствѣ, могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: на права, принадлежащія всѣмъ лицамъ, безъ различія состояній, и на права, условливаемыя принадлежностью ихъ обладателя къ тому или другому сословію. Для доказательства того, что мы имѣемъ право разсматривать занимающій насъ вопросъ именно съ такой двоякой точки зрѣнія, необходимо опредѣлить значеніе, какое имѣли въ Россіи привилегіи. Надо рѣшить вопросъ, составляютъ ли наши сословія совершенно замкнутые классы общества, раздѣленные законодателемъ въ отношеніи ихъ правъ и обязанностей, или мы можемъ найти нѣкоторыя точки соприкосновенія между отдѣльными состояніями, можемъ говорить о правахъ, общихъ для всѣхъ подданныхъ?

Историческая роль привилегій въ русскомъ законодательствѣ рѣзко отличается отъ роли этихъ привилегій въ законодательствахъ западно-европейскихъ государствъ. Сословія западной Европы въ сущности были остатками стараго феодальнаго суверенитета, принадлежавшаго, до образованія государства въ новомъ смыслѣ слова, духовенству и дворянству, какъ высшимъ классамъ общества, т.-е. совокупности разныхъ феодальныхъ владѣльцевъ, и, кромѣ того, привилегированнымъ разрядамъ лицъ въ отдѣльныхъ городахъ, напр., цеховымъ мастерамъ, гильдейскому купечеству, въ противоположность низшимъ классамъ городского населенія. Королевская власть, подчиняя себѣ феодальное общество, на первый

---

[1]) Св. Зак. т. IX, ст. 555, примѣч., по прод. 1871 г.

разъ была сильна настолько, чтобы сломить политическое могущество феодальной аристократіи, конфисковать ея державныя права— право законодательства, различныя финансовыя права, напр., право чеканки монеты, установленіе податей, право на судъ и т. д. Но за феодальными владѣльцами и другими привилегированными классами, имѣвшими прежде такое политическое могущество, была оставлена совокупность правъ, не относящихся существенно къ атрибутамъ верховной государственной власти, въ качествѣ уступки привилегированному обществу. Поэтому можно сказать, что привилегіи высшихъ классовъ западно-европейскаго общества были не чѣмъ инымъ, какъ остаткомъ прежняго полновластія массы феодальныхъ владѣльцевъ надъ низшими классами народонаселенія.

Напротивъ, въ русской исторіи мы не видимъ такихъ классовъ общества, которые мѣшали бы развитію государственной власти, съ которыми она должна была бы вести борьбу, лишать ихъ политическаго могущества. У насъ не было сильной землевладѣльческой аристократіи, которая бы составляла одну корпорацію и отстаивала свои права противъ верховной власти, точно такъ же, какъ не было бюргерства, этой цеховой аристократіи, не было духовенства, какъ политической силы. Если наши государи и вели борьбу за утвержденіе самодержавія, то вели ее противъ земской силы, т.-е. вѣча, которое не было совокупностью различныхъ сословныхъ корпорацій; вѣче представляло весь народъ. Затѣмъ установилось крѣпостное право для всѣхъ классовъ общества одинаково. Изъ этого государственнаго крѣпостного права, изъ системы тяглъ выросли и наши сословныя различія. Личная свобода исчезла изъ законодательства. На мѣсто прежней дружины, вообще вольнаго народонаселенія, явилось служилое сословіе, тяглые люди, сироты или холопы.

Съ XVIII ст. начинается у насъ развитіе сословныхъ привилегій. Если первоначальный процессъ образованія нашихъ сословій мы можемъ назвать процессомъ закрѣпощенія народа, то движеніе, начавшееся съ изданія первой жалованной грамоты дворянству (18 февр. 1762 г.), можетъ быть названо открѣпленіемъ, постепеннымъ снятіемъ съ разныхъ сословій государственныхъ тяглъ, въ томъ смыслѣ, какъ они были выработаны старымъ законодательствомъ. Съ дворянства снимается обязательная служба. Ему сообщается особая сословная честь. Сословію городскихъ обывателей также дается своего рода честь, выдѣляющая его изъ другихъ сословій. И та и другая честь сообщается сверху; она есть нѣчто пожалованное отъ монарховъ, путемъ законодательства.

Правда, привилегированное положеніе однихъ классовъ ухудшило положеніе другихъ, не имѣвшихъ „чести“; но эта послѣдняя

была первымъ проблескомъ личной свободы въ русскомъ обществѣ. Начала, выраженныя въ жалованныхъ грамотахъ дворянству и городамъ, должны были дѣлать все бо̀льшіе и бо̀льшіе успѣхи вмѣстѣ съ развитіемъ русскаго законодательства [1]). Такъ, Екатерина II въ жалованной грамотѣ дворянству сказала: „тѣлесное наказаніе да не коснется до благороднаго". Отсюда естественный переходъ къ словамъ: „тѣлесное наказаніе да не коснется человѣка, во имя его человѣческаго достоинства". Можно сказать, что законъ 17 апр. 1863 г., уничтожившій тѣлесныя наказанія, какъ уголовную мѣру, былъ логическимъ послѣдствіемъ привилегій, выставленныхъ въ жалов. двор. грам. Самое появленіе лицъ, избавленныхъ, въ силу своей сословной чести, отъ всѣхъ податей и повинностей, разложило старое податное населеніе на свободныхъ и несвободныхъ и показало всю несостоятельность различій между податнымъ и неподатнымъ классами. Совокупность привилегій создала типъ свободнаго человѣка, воплотившійся въ „дворянинѣ". Мало-по-малу эти привилегіи должны были распространиться на всѣ классы общества, изъ привилегій сдѣлаться общимъ правомъ. И дѣйствительно, мы видимъ, что онѣ сообщаются все бо̀льшей и бо̀льшей массѣ лицъ и постепенно становятся достояніемъ всѣхъ и каждаго [2]).

Сословныя различія мало-по-малу сглаживаются нашимъ законодательствомъ. Совокупность такъ назыв. правъ состоянія, выражавшихъ первоначально привилегіи разныхъ лицъ, переходитъ въ общія права всѣхъ подданныхъ. Таково первое основаніе, по которому мы должны говорить о правахъ подданныхъ вообще.

Второе основаніе заключается въ томъ, что наше законодательство, въ особенности въ послѣднее время, признало за обществомъ много такихъ правъ, которыя не выражаются и не могутъ быть выражены въ формѣ правъ состоянія. Постановленія о печати, степень признанія вѣротерпимости въ государствѣ, свобода экономической дѣятельности—всѣ эти вопросы касаются подданныхъ вообще, и потому должны быть разсмотрѣны безотносительно къ различіямъ состояній.

Но, затѣмъ, нельзя сказать, чтобы въ нашемъ законодательствѣ изгладились всѣ сословныя привилегіи; нѣкоторыя изъ нихъ удер-

---

[1]) Ср. прекрасныя замѣчанія относительно этого вопроса у г. Романовича-Славатинскаго, назв. соч., стр. 212 и слѣд.

[2]) Это можно прослѣдить на самомъ движеніи нашего законодательства. Такъ, напр., первоначально число лицъ, избавленныхъ отъ тѣлеснаго наказанія, было очень не велико. Первоначально эта мѣра могла примѣняться къ дворянству и нѣкоторымъ лицамъ городского состоянія. Въ настоящее время отъ тѣлеснаго наказанія избавлена масса лицъ, перечисленныхъ въ прилож. къ 30 ст. ул. о наказ.

жались до настоящаго времени. Самымъ капитальнымъ различіемъ, до сихъ поръ раздѣляющимъ наши состоянія, является различіе между податными и неподатными классами. Съ этимъ различіемъ связаны почти всѣ остальныя.

Мы изложимъ прежде всего личныя и имущественныя права всѣхъ подданныхъ, безъ различія состоянія; затѣмъ разсмотримъ отличія между состояніями, сохранившіяся между отдѣльными классами общества.

Но законодательство наше, кромѣ личныхъ и имущественныхъ правъ, признаетъ за лицами всѣхъ состояній еще общественныя, корпоративныя права, именно право участія въ мѣстномъ управленіи — сословномъ (дворянскомъ и крестьянскомъ) и общественномъ (земскомъ и волостномъ). Роль обществъ, которымъ предоставляются эти права, будетъ разсмотрѣна во второй части этого курса, въ ученіи объ органахъ управленія.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Права и обязанности русскихъ подданныхъ вообще.

§ 255. Излагая общія права всѣхъ состояній, необходимо указать: а) признанныя закономъ мѣры къ огражденію личныхъ и имущественныхъ правъ всѣхъ и каждаго; б) тѣ формы, въ которыхъ, по нашему законодательству, можетъ проявляться дѣятельность отдѣльнаго человѣка какъ въ области экономической, такъ и въ области умственной и религіозной.

А. Обезпеченіе правъ личности.

§ 256. По общему принципу, признанному всѣми законодательствами, каждое лицо должно пользоваться всѣми правами, пріобрѣтенными имъ по закону, до тѣхъ поръ, пока не совершитъ поступка, нарушающаго существенныя условія общежитія. При наличности такого поступка, слѣдующее за него возмездіе должно быть опредѣлено судомъ.

Это начало выражается русскимъ правомъ въ 9 ст. IX т. Св. Зак., гдѣ сказано, что никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему правъ или ограниченъ въ своихъ правахъ иначе, какъ по суду, за преступленіе. По силѣ 90 ст. улож. о наказ., „наказанія за преступленія и проступки опредѣляются не иначе, какъ на точномъ основаніи постановленій закона“.

Слѣдовательно, лишеніе и ограниченіе чьихъ-либо правъ можетъ быть результатомъ одного изъ дѣйствій, предусмотрѣнныхъ уголовнымъ законодательствомъ и обложенныхъ тою формою наказанія,

которая называется лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія. Примѣненіе уголовнаго закона предоставляется суду, т.-е. тому органу государственной власти, компетенція котораго простирается на всѣ случаи, предусмотрѣнные уголовными законами.

Этимъ наше законодательство признаетъ, во-1-хъ, тотъ существенный принципъ каждаго развитого законодательства, что никто не можетъ быть изъятъ изъ компетенціи своихъ естественныхъ судей (les juges naturels), никто не можетъ подлежать за свои дѣянія какой-либо исключительной юрисдикціи [1]); во-2-хъ, что сами органы суда въ дѣятельности своей связаны извѣстными формами, установленными въ видахъ огражденія личныхъ правъ.

§ 257. Судъ есть единственное компетентное мѣсто для разсмотрѣнія всѣхъ дѣйствій, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія [2]). Этотъ общій принципъ ограничивается: 1) существованіемъ такъ называемой административной юстиціи и 2) спеціальной подсудностью нѣкоторыхъ дѣлъ и лицъ.

1) Законъ признаетъ за разными административными и общественными установленіями извѣстную долю карательной власти, примѣняемой главнымъ образомъ къ такъ называемымъ полицейскимъ нарушеніямъ, которыя не влекутъ за собой ограниченія какихъ-либо правъ.

На основаніи 1124 ст. уст. угол. суд., административному вѣдомству подлежатъ нарушенія уставовъ казеннаго управленія, т.-е. нарушенія административныхъ правилъ, ограждающихъ интересы казны. Они не влекутъ за собой лишенія или ограниченія правъ. По уст. угол. суд. они не требуютъ даже предварительнаго слѣдствія. Наличность ихъ можетъ быть засвидѣтельствована простымъ протоколомъ, составленнымъ извѣстными должностными лицами административнаго управленія на мѣстѣ совершенія проступка. Сюда относятся: 1) нарушенія по управленію акцизнымъ сборомъ съ питей, табака и свеклосахарнаго песка; 2) нарушенія по управленію таможенному; 3) по мѣстному управленію; 4) по вѣдомству почтовому; 5) по уставу о производствѣ торговли и промысловъ. Всѣ эти нарушенія должны быть прекращаемы административною властью безъ предварительнаго слѣдствія и влекутъ за собой взысканіе штрафа.

По силѣ 1214 ст. того же устава, вѣдѣнію администраціи подлежатъ нарушенія общественнаго благоустройства и благочинія. Взысканія въ этихъ случаяхъ налагаются или административными учрежденіями, или установленіями общественными. Сюда относятся разные случаи: 1) нарушенія устава врачебнаго; 2) нарушенія устава карантиннаго; 3) нарушенія постановленій о торговомъ мореплаваніи; 4) устава биржевого; 5) устава ремесленнаго;

---

[1]) Изъясненіе термина juges naturels см. у Беріа-Сенъ-При, *Théorie du droit constitutionnel français*, § 442 и слѣд., стр. 207 и слѣд.

[2]) Ср. уст. угол. суд., ст. 1: „никто не можетъ подлежать судебному преслѣдованію за преступленіе или проступокъ, не бывъ привлеченъ къ отвѣтственности въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава“. Учр. мин., ст. 213: „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“.

6) правилъ о порядкѣ собраній общественныхъ и сословныхъ; 7) устава о народной переписи; 8) устава о содержащихся подъ стражей; 9) устава о частной золотой промышленности [1]).

2) Кромѣ исключительной юрисдикціи имѣются еще спеціальные законы, примѣняемые установленіями спеціальныхъ же вѣдомствъ. Такъ, общія судебныя учрежденія могутъ придти въ столкновеніе съ компетенціей судовъ военныхъ, духовныхъ и т. д. Эти изъятія признаются всѣми законодательствами, такъ какъ каждое изъ нихъ допускаетъ извѣстную долю административной юрисдикціи и исключительную подсудность разнаго званія людей по спеціальному роду дѣлъ. При извѣстныхъ условіяхъ они могутъ стать въ противорѣчіе съ выставленнымъ выше общимъ принципомъ.

Кромѣ указанныхъ изъятій, установленныхъ закономъ въ пользу административной власти, послѣдняя облечена еще однимъ важнымъ правомъ, ограничивающимъ силу 9 ст. IX т., 90 ст. улож. о наказ. и 1 ст. уст. угол. суд. Именно XIV т. Св. Зак. относитъ къ мѣрамъ предупрежденія и пресѣченія преступленій, слѣдовательно, не къ мѣрамъ наказанія, слѣдующіе акты: отдачу подъ надзоръ полиціи, воспрещеніе жительства въ столицахъ и иныхъ мѣстахъ, и высылку иностранцевъ заграницу. При такомъ взглядѣ законодательства на означенныя мѣры, оно могло предоставить и предоставило принятіе ихъ администраціи, „безъ формальнаго производства суда“ [2]).

Въ виду этихъ ограниченій общаго, выставленнаго выше, начала намъ предстоитъ разсмотрѣть, какъ относится юрисдикція общихъ судовъ къ компетенціи судовъ спеціальныхъ въ случаѣ ихъ столкновенія. Разрѣшеніе этого вопроса зависитъ отъ разрѣшенія другого: кто является судьею компетенціи того или другого установленія, въ случаѣ пререканія общихъ судовъ съ судами спеціальными? Наше законодательство, подобно другимъ, исходитъ изъ того правила, что общій судъ имѣетъ преимущество предъ всѣми остальными судами, т.-е. что всякое дѣло подлежитъ дѣйствію общаго закона и вѣдѣнію общаго суда, donec probatur contrarium. Отсюда понятно, что общіе суды должны быть сами судьями своей компетенціи. Ни одно административное вѣдомство, ни военные, ни духовные суды, не въ правѣ изъять дѣло изъ вѣдомства общаго суда, пока этотъ послѣдній самъ не откажется отъ его производства.

Это начало составляетъ главное условіе силы и достоинства суда, а равно тѣхъ гарантій, которыя судъ можетъ дать всѣмъ подданнымъ.

Указанный принципъ установляется во всей подробности 231 ст. уст. угол. суд. Здѣсь мы читаемъ: „каждое судебное мѣсто само рѣшаетъ, подлежитъ ли дѣло его вѣдомству, и ни въ какомъ случаѣ не должно представлять суду высшему о разрѣшеніи своихъ сомнѣній о подсудности“. Окончательное разрѣшеніе пререканій между судами общими и спеціальными (военнаго или духовнаго вѣдомствъ) предоставлено общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ правительствующаго сената [3]).

---

[1]) По прод. 1871 г.

[2]) Уст. о пред. и прес. прест., ст. 1, прим. 1, по продолж. 1868 г.

[3]) Ср. уст. угол. суд., ст. 237 и 238.

То же самое начало проводитъ наше законодательство и относительно пререканій между судебными установленіями и правительственными мѣстами.

„Всякое сомнѣніе о томъ: подлежитъ ли возникшее въ судѣ дѣло разсмотрѣнію правительственныхъ или судебныхъ установленій, разрѣшается судомъ, отъ коего зависитъ принять дѣло или признать его неподлежащимъ судебному производству“ [1]).

Разъ извѣстное дѣло принято судомъ къ своему производству, административное установленіе, претендующее на свою компетенцію въ этомъ дѣлѣ, можетъ возбудить пререканіе о подсудности чрезъ прокурора суда, съ указаніемъ основаній, по которымъ оно считаетъ дѣло подлежащимъ своему разбирательству [2]).

Послѣдствія возбужденнаго пререканія состоятъ въ слѣдующемъ: 1) дѣло по протесту правительственнаго установленія поступаетъ на разсмотрѣніе судебной палаты, если оно возбуждено въ одномъ изъ судовъ, состоящихъ въ ея округѣ; 2) производство дѣла въ томъ судѣ, гдѣ пререканіе возникло, пріостанавливается впредь до разрѣшенія его; 3) въ судебной палатѣ для разбора пререканій составляется особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя палаты, изъ членовъ какъ судебнаго, такъ и административнаго вѣдомствъ. Это смѣшанное присутствіе разрѣшаетъ дѣло окончательно.

Если пререканіе возбуждено въ судебной палатѣ, то дѣло переносится въ правительствующій сенатъ, гдѣ и разрѣшается окончательно въ общемъ собраніи перваго и кассаціонныхъ департаментовъ. Первый департаментъ есть представитель административнаго вѣдомства. Рѣшенія общаго собранія перваго и кассаціоннаго департаментовъ публикуются во всеобщее свѣдѣніе наравнѣ съ рѣшеніями кассаціонныхъ департаментовъ.

§ 258. Судъ въ дѣйствіяхъ своихъ долженъ быть связанъ извѣстными формами, ограждающими личность подозрѣваемаго въ преступленіи отъ произвола судебной власти.

1) Наибольшее вниманіе законодателя должно быть обращено на права лицъ, производящихъ предварительное слѣдствіе. Ничто такъ не способно поколебать права личной свободы, какъ дурно организованная слѣдственная власть. Судъ имѣетъ дѣло съ опредѣленнымъ кругомъ лицъ, привлеченныхъ къ отвѣтственности послѣ должной провѣрки основаній, давшихъ поводъ къ составленію обвинительнаго акта. Напротивъ, власть слѣдователя и вообще лицъ, имѣющихъ цѣлью раскрыть слѣды преступленія и виновнаго, распространяется на неопредѣленное число гражданъ. Никто не можетъ быть увѣренъ въ томъ, что лицо, производящее дознаніе или

---

[1]) Тамъ же, ст. 239. Конечно, эти правила не измѣняютъ значенія указаннаго выше права администраціи принимать безъ суда извѣстныя мѣры, признанныя нашимъ закономъ предупредительными. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о пререканіяхъ между судами общими и спеціальными и правительственными установленіями, облеченными долею карательной власти.

[2]) Тамъ же, ст. 241.

слѣдствіе, не привлечетъ его по какому-либо поводу къ дѣлу. Вдвойнѣ законодательство должно обращать вниманіе на этотъ предметъ именно тамъ, гдѣ самое слѣдствіе построено на принципѣ инквизиціонномъ, какъ въ Россіи.

Наше законодательство, полагая въ основаніе судопроизводства устность и гласность, не примѣнило этихъ началъ къ предварительному слѣдствію Они проведены довольно послѣдовательно преимущественно въ англійскомъ законодательствѣ [1]). Въ Англіи слѣдователь поставленъ въ положеніе судьи. Его дѣятельность вовсе не имѣетъ характера самостоятельнаго добыванія доказательствъ совершеннаго преступленія. Это дѣло полиціи и частныхъ лицъ, возбудившихъ преслѣдованіе. Напротивъ, инквизиціонное слѣдствіе строится именно на томъ предположеніи, чтобы слѣдственная власть во что бы то ни стало должна найти виновнаго, подыскать соотвѣтствующія улики и, на основаніи добытыхъ данныхъ, передать дѣло на разсмотрѣніе прокурорскаго надзора. При такомъ розыскномъ характерѣ нашего слѣдствія необходимы извѣстныя гарантіи по отношенію къ личной свободѣ подданныхъ. Онѣ выражены въ уставѣ угол. суд.

При разсмотрѣніи началъ, принятыхъ въ этомъ отношеніи нашимъ закономъ, необходимо имѣть въ виду два рода установленій, имѣющихъ участіе въ дознаніи и въ производствѣ предварительнаго слѣдствія: 1) полицію и 2) учрежденіе судебныхъ слѣдователей.

§ 259. До 1860 г. предварительное слѣдствіе въ полномъ его составѣ производилось органами полиціи. Въ 1860 г. въ Россіи повсемѣстно введено учрежденіе судебныхъ слѣдователей, съ цѣлью бо̀льшаго разграниченія судебной и административной власти. Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 г. это раздѣленіе утвердилось еще болѣе. Но полиція все-таки сохранила нѣкоторое отношеніе къ слѣдствію. На нее возложены слѣдующія обязанности: 1) извѣщать слѣдователя, прокурора или его товарища о каждомъ событіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія; 2) до прибытія судебнаго слѣдователя она производитъ такъ называемое дознаніе, т.-е. собираетъ извѣстныя данныя, на которыхъ могло бы основаться послѣдующее затѣмъ предварительное слѣдствіе; отсюда само собою вытекаетъ, что полиціи даются нѣкоторыя права, необходимыя какъ для производства дознанія, такъ и для охраненія слѣдовъ преступленія, до прибытія слѣдственной власти.

На основаніи 254 ст. уст. угол. суд.:

„При производствѣ дознанія, полиція всѣ нужныя ей свѣдѣнія собираетъ посредствомъ розысковъ, словесными разспросами и негласнымъ наблюденіемъ, не производя ни обысковъ, ни выемокъ въ домахъ“.

Для сохраненія слѣдовъ преступленія полиціи дается право принять тѣ мѣры, на которыя въ сущности уполномочивается только судебный слѣдователь. Сюда относятся мѣры, во-1-хъ, необходимыя

---

[1]) Какъ это можно видѣть изъ превосходныхъ трудовъ покойнаго Миттермайера.

для того, чтобы предупредить уничтоженіе слѣдовъ преступленія; во-2-хъ, мѣры пресѣченія подозрѣваемому способовъ уклониться отъ слѣдствія.

Мѣры второго рода принимаются полиціей:

1) Когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія, или тотчасъ послѣ его совершенія.

2) Когда потерпѣвшіе отъ преступленія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо.

3) Когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступленія.

4) Когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому, или оказались при немъ.

5) Когда онъ сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ, или пойманъ во время или послѣ побѣга, и

6) Когда подозрѣваемый не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости [1]).

По общему принципу, дѣйствія полиціи не переходятъ въ дѣятельность слѣдственной власти. Она уполномочивается настолько, насколько это необходимо для подготовки почвы для судебнаго слѣдствія. Но судебный слѣдователь можетъ отмѣнить всѣ распоряженія полиціи; кромѣ того, наше законодательство устанавливаетъ извѣстныя мѣры взысканія противъ чиновъ полицейскаго вѣдомства, въ случаѣ если они переступаютъ за предѣлы своихъ полномочій.

До 1871 г., производство предварительнаго слѣдствія по такъ называемымъ государственнымъ преступленіямъ стояло въ совершенно особомъ положеніи. Оно входило въ кругъ вѣдомства органовъ III Отдѣленія Собственной Его Величества Канцеляріи. Правила 19-го мая 1871 г. стремятся помирить порядокъ слѣдствія по государственнымъ преступленіямъ съ общими началами судебныхъ уставовъ. По этимъ правиламъ участіе въ производствѣ предварительнаго слѣдствія по государственнымъ преступленіямъ дается жандармскимъ чинамъ не иначе, какъ по распоряженію или подъ наблюденіемъ прокурора судебной палаты [2]).

§ 260. Въ нашемъ законодательствѣ, какъ сказано выше, характеръ слѣдствія остался инквизиціоннымъ, розыскнымъ. Слѣдовательно, необходимо было установить точныя границы тѣхъ правъ, которыми слѣдователь можетъ пользоваться надъ личностью подозрѣваемаго. Къ самымъ существеннымъ изъ этихъ правъ относятся: 1) право слѣдователя на арестъ подозрѣваемаго и 2) на производство такъ называемаго домашняго обыска.

Наше законодательство, во-1хъ, предусматриваетъ случаи, когда судебный слѣдователь въ правѣ прибѣгнуть къ аресту; во-2-хъ, опредѣляетъ порядокъ, которымъ долженъ совершиться арестъ, и въ-3-хъ, способъ исполненія предписанія объ арестѣ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 257.

[2]) Правила о порядкѣ дѣйствій чиновъ корпуса жандармовъ по изслѣдованію преступленій, ст. 20 и слѣд. Ср. *Сборникъ узаконеній для руководства чиновъ полиціи и корпуса жандармовъ*, В. П. Мордухай-Болтовского.

По общему правилу, предварительный арестъ, т.-е. взятіе подъ стражу, есть самая крайняя мѣра, къ какой только можетъ прибѣгнуть слѣдователь для пресѣченія обвиняемому возможности уклониться отъ слѣдствія и суда. Въ 416 ст. уст. угол. судопр., гдѣ перечисляются всѣ средства этого рода, взятіе подъ стражу занимаетъ послѣднее мѣсто [1]). Опредѣляя, такимъ образомъ, мѣсто, которое занимаетъ арестъ въ ряду другихъ мѣръ, данныхъ въ руки судебному слѣдователю, законъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, установляетъ minimum тѣхъ условій, при которыхъ возможно примѣненіе ея.

На основаніи 419 ст. уст. угол. судопр., „противъ обвиняемыхъ въ преступленіяхъ или въ проступкахъ, подвергающихъ содержанію въ рабочемъ домѣ или арестантскихъ ротахъ, или ссылкѣ на житье въ сибирскія или другія отдаленныя губерніи, съ лишеніемъ всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ (улож. о нак., ст. 31 и 33), или же наказаніямъ уголовнымъ, какъ-то: ссылкѣ на поселеніе или въ каторжныя работы, съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія (ст. 17, 19 и 20), высшею мѣрою обезпеченія можетъ быть содержаніе подъ стражею“.

Но и при этихъ условіяхъ судебному слѣдователю открывается полная возможность не примѣнять такой суровой мѣры. Онъ долженъ принимать въ соображеніе не только строгость угрожающаго обвиняемому наказанія, но также силу представляющихся противъ него уликъ, возможность скрыть слѣды преступленія, состояніе здоровья, полъ, возрастъ и положеніе его въ обществѣ [2]). Кромѣ того, „всякое состоятельное лицо, общество или управленіе можетъ взять обвиняемаго на поруки, съ принятіемъ на себя денежной отвѣтственности въ случаѣ уклоненія его отъ слѣдствія“ [3]). Слѣдовательно, требованіе, выставляемое въ 419 ст., далеко не безусловно.

Исключеніе изъ этихъ общихъ правилъ установляется относительно лицъ, не имѣющихъ осѣдлости. Они могутъ подвергнуться аресту и въ томъ случаѣ, когда обвиняются въ преступленіяхъ менѣе важныхъ, чѣмъ какія означены въ 419 ст. [4]).

Порядокъ предварительнаго ареста опредѣляется слѣдующими правилами. Во-первыхъ, предписаніе объ арестѣ должно исходить отъ компетентной власти [5]). Затѣмъ, всякое постановленіе объ арестѣ должно заключать въ себѣ указаніе: 1) кѣмъ именно и когда сдѣлано постановленіе; 2) званія, имени, отчества и фамиліи или прозвища задержаннаго лица; 3) преступленія, въ которомъ задержанный обвиняется или подозрѣвается, и 4) основаній ареста [6]).

---

[1]) Этой мѣрѣ предшествуютъ: 1) отобраніе вида на жительство, или обязаніе подпискою о явкѣ къ слѣдствію и неотлучкѣ отъ мѣста жительства; 2) отдача подъ особый надзоръ полиціи; 3) отдача на поруки; 4) взятіе залога; 5) домашній арестъ. Шестой пунктъ говоритъ о взятіи подъ стражу (ст. 416).

[2]) Ст. 421 уст. угол. суд.

[3]) Тамъ же, ст. 422.

[4]) Тамъ же, ст. 420.

[5]) „Требованіе о взятіи кого-либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами настоящаго устава“ (тамъ же, ст. 9).

[6]) Тамъ же, ст. 430.

„Постановленіе о взятіи подъ стражу предъявляется обвиняемому при самомъ отправленіи его въ мѣсто заключенія, и во всякомъ случаѣ до истеченія сутокъ отъ времени его задержанія. Копія съ сего постановленія доставляется въ мѣсто заключенія обвиняемаго“ [1]).

Всѣ эти требованія имѣютъ одну общую цѣль—доставить обвиняемому возможность знать, за что́ онъ арестованъ, кѣмъ, и какія основанія дали поводъ къ обвиненію. Въ случаѣ нарушенія этихъ правилъ, арестованное лицо въ правѣ обратиться съ жалобою къ прокурорскому надзору, обязанному слѣдить въ своемъ округѣ за законностью арестовъ [2]).

Лица, подвергшіяся предварительному заключенію подъ стражу, должны содержаться въ мѣстахъ, указанныхъ закономъ [3]). Эти мѣста должны быть устроены по плану, утвержденному правительствомъ, и должны быть спеціально назначены для заключенія подвергающихся предварительному аресту. Заключеніе кого-либо въ мѣсто, неподходящее подъ эти условія, въ особенности же если оно вредно въ санитарномъ отношеніи, считается незаконнымъ [4]), и на обязанность прокурора или судьи возлагается принять мѣры къ возстановленію закона [5]).

§ 261. При опредѣленіи правъ судебнаго слѣдователя на производство домашнихъ обысковъ, наше законодательство вообще исходитъ изъ того начала, что эта мѣра носитъ исключительный характеръ. Поэтому, нужны весьма сильныя основанія для того, чтобы слѣдственная власть могла нарушить такое существенное право, какъ право домашней неприкосновенности. Таковъ именно смыслъ 357 ст. уст. угол. судопр.: „обыски и выемки въ домахъ и другихъ жилыхъ помѣщеніяхъ производятся лишь въ случаѣ основательнаго подозрѣнія, что въ этихъ мѣстахъ скрыты: обвиняемый, или предметъ преступленія, или вещественныя доказательства, необходимыя для объясненія дѣла“.

Согласно съ характеромъ этой мѣры опредѣляется и самый порядокъ примѣненія ея. Слѣдственная власть не можетъ издать общихъ предписаній объ обыскѣ. Предписаніе должно быть спеціализировано: 1) въ постановленіи объ обыскѣ должны быть точно означены основанія, по которымъ примѣняется эта мѣра; 2) домашній обыскъ производится въ присутствіи сторонніхъ лицъ, понятыхъ,

---

[1]) Тамъ же, ст. 431.

[2]) „Каждый судья и каждый прокуроръ, который, въ предѣлахъ своего участка или округа, удостовѣрится въ задержаніи кого-либо подъ стражею безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы“ (тамъ же, ст. 10).

[3]) Въ уст. о предупр. и пресѣч. преступл., въ уст. о содержащ. подъ стражей, въ уст. о благоустр. въ городахъ и селеніяхъ.

[4]) Тамъ же, ст. 8.

[5]) Тамъ же, ст. 11: „судья или прокуроръ, до свѣдѣнія коего дошло, что, въ предѣлахъ его участка или округа, кто-либо содержится не въ надлежащемъ мѣстѣ заключенія, долженъ принять мѣры къ содержанію его въ установленномъ порядкѣ“.

приглашаемыхъ слѣдственною властью. Имъ также объявляется, по какому дѣлу предпринимается обыскъ и съ какой именно цѣлью. При обыскѣ во всякомъ случаѣ присутствуетъ хозяинъ дома или помѣщенія, или жена его, или кто-либо изъ его домашнихъ. Въ видахъ гарантіи хозяина, ему предоставляется право приглашать для присутствованія при обыскѣ всѣхъ лицъ, которыхъ онъ найдетъ нужнымъ пригласить [1]); 3) запрещается безъ крайней необходимости производить обыскъ ночью [2]).

§ 262. Облекая слѣдователя розыскною властью, т.-е. возлагая на него обязанность добыть всѣ свѣдѣнія, касающіяся преступленія, какъ оправдывающія, такъ и обвиняющія лицо, законъ вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣляетъ положеніе лица на слѣдствіи, т.-е. отношеніе слѣдственной власти къ подозрѣваемому во время производства допроса и другихъ актовъ розыска. Общій принципъ, опредѣляющій это отношеніе, заключается въ томъ, что всѣ свѣдѣнія, которыя слѣдователь пожелаетъ добыть по данному дѣлу, не могутъ быть добываемы имъ чрезъ какое-либо насиліе—физическое или нравственное—надъ подозрѣваемымъ. Слѣдовательно, личность обвиняемаго гарантируется въ томъ отношеніи, что слѣдственная власть не можетъ сдѣлать его самого средствомъ для разъясненія дѣла. Для возможности осуществить это начало является чрезвычайно важнымъ то обстоятельство, что судебные уставы отказались отъ теоріи прямыхъ, легальныхъ уликъ, между которыми первое мѣсто занимало собственное признаніе подсудимаго. Понятно, что это важнѣйшее доказательство виновности вымогалось всевозможными средствами. Уставы 20-го ноября 1864 года отмѣнили необходимость добывать во что бы то ни стало собственное сознаніе. Признаніе теоріи косвенныхъ уликъ, свобода суда руководствоваться внутреннимъ убѣжденіемъ, наконецъ, наличность суда присяжныхъ—все это дѣлаетъ вымогательство какихъ-либо показаній со стороны подсудимаго излишнимъ. Онъ можетъ молчать во все время слѣдствія [3]).

Слѣдователь не въ правѣ оставлять подозрѣваемое лицо, призванное уже къ слѣдствію, безъ допроса въ теченіе долгаго времени. На основаніи 398 ст. уст. угол. судопр., „судебный слѣдователь обязанъ снять съ обвиняемаго первоначальный допросъ немедленно и никакъ не позже сутокъ послѣ явки или привода его“.

---

[1]) Ср. 359 ст. уст. угол. суд.: „при обыскѣ или выемкѣ могутъ присутствовать всѣ участвующія въ дѣлѣ лица, но постороннія лица ни въ чье жилище, безъ согласія хозяина, не допускаются“.

[2]) На основаніи 363 ст. того же уст., „обыскъ и выемка производятся днемъ, но въ случаѣ необходимости дозволяются и ночью, не иначе, однако, какъ съ объясненіемъ въ протоколѣ причинъ, побудившихъ слѣдователя прибѣгнуть къ этой чрезвычайной мѣрѣ“.

[3]) Уст. угол. суд., ст. 405: „слѣдователь не долженъ домогаться сознанія обвиняемаго ни обѣщаніями, ни ухищреніями, ни угрозами или тому подобными мѣрами вымогательства“. 406 ст. гласитъ: „если обвиняемый откажется отвѣчать на данные ему вопросы, то слѣдователь, отмѣтивъ о томъ въ протоколѣ, изыскиваетъ другія законныя средства къ открытію истины“.

§ 263. Самый порядокъ судопроизводства также заключаетъ въ себѣ извѣстныя начала, ограждающія положеніе обвиняемаго на судѣ. Нашъ процессъ построенъ въ настоящее время на началѣ состязательномъ. Предъ лицомъ суда сторона обвиняющая, т.-е. прокурорскій надзоръ, и сторона обвиняемая являются тяжущимися сторонами, поставленными по закону приблизительно въ одинаковое положеніе. Они одинаково уполномочиваются на всѣ акты, совершающіеся на судѣ [1]).

Но обвиняемому, въ виду фактической невыгоды его положенія сравнительно со стороной обвиняющей, должны быть предоставлены нѣкоторыя преимущества. Поэтому подсудимый, избравшій себѣ защитника, пользуется правомъ отказываться отъ дачи показанія на судѣ. Молчаніе его не принимается за сознаніе [2]). Наконецъ, ему всегда предоставляется послѣднее слово.

Б. Обезпеченіе имущественной неприкосновенности лица.

§ 264. Постановленія объ имущественной неприкосновенности лица должны быть построены на совершенно иныхъ началахъ, чѣмъ гарантіи личныхъ правъ гражданъ. Въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, личное право каждаго можетъ быть уничтожено государствомъ. Напротивъ, имущественныя права лицъ не подлежатъ изъятію въ пользу государства, такъ какъ всякое имущественное право возобновляется въ лицѣ наслѣдника. Вотъ почему лишенія имущественныхъ правъ почти исчезли изъ европейскихъ законодательствъ.

Отношеніе государственной власти къ имущественнымъ правамъ гражданъ формулируется слѣдующимъ образомъ.

1) Никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему имущественныхъ правъ.

2) Если объектъ этого права потребуется на общественную пользу, то собственникъ долженъ получить предварительное и справедливое вознагражденіе, предварительное въ томъ смыслѣ, что права цѣлаго государства на извѣстный объектъ собственности начинаются только съ момента этого вознагражденія.

Этотъ общій принципъ прежде всего противорѣчитъ такъ назы-

---

[1]) Тамъ же, ст. 630: „прокуроръ или частный обвинитель съ одной стороны, а подсудимый или его защитникъ съ другой, пользуются въ судебномъ состязаніи одинаковыми правами. Какъ той, такъ и другой сторонѣ предоставляется:

1) представлять, въ подтвержденіе своихъ показаній, доказательства;

2) отводить по законнымъ причинамъ свидѣтелей и свѣдущихъ людей, предлагать имъ, съ разрѣшенія предсѣдателя суда, вопросы, возражать противъ свидѣтельскихъ показаній и просить, чтобы свидѣтели были передопрошены въ присутствіи или въ отсутствіи другъ друга;

3) дѣлать замѣчанія и давать объясненія по каждому дѣйствію, происходящему на судѣ, и

4) опровергать доводы и соображенія противной стороны".

[2]) Тамъ же, ст. 685.

ваемой конфискаціи имуществъ, т.-е. обращенію частной собственности въ государственную безъ вознагражденія владѣльца.

Въ прежнее время конфискація имуществъ примѣнялась въ весьма широкихъ размѣрахъ во всѣхъ государствахъ. Источникъ этого конфискаціоннаго права государства въ западной Европѣ коренится въ феодальной системѣ. По феодальному праву верховнымъ владѣльцемъ земли являлся сюзеренъ, отдававшій извѣстные участки въ пользованіе вассаламъ, подъ условіемъ сохраненія феодальной вѣрности. Нарушеніе этой послѣдней вело за собой конфискацію имущества, т.-е. отнятіе лена.

Въ Россіи конфискація недвижимой собственности коренится въ помѣстномъ правѣ. Помѣстья встарину были тяглыми участками земли, съ которыхъ извѣстное лицо обязывалось отбывать въ пользу государства служебныя повинности. Нарушеніе лицомъ долга службы влекло за собой отписку помѣстья или вотчины [1]).

Съ укрѣпленіемъ принципа частной собственности, съ замѣной начала собственности феодальной или помѣстной собственностью свободной, конфискація должна была утратить свое значеніе, и дѣйствительно утратила его въ качествѣ уголовнаго наказанія. Конфискація не дозволяется въ настоящее время большинствомъ иностранныхъ законодательствъ.

У насъ IX т. Св. Зак. содержитъ въ себѣ постановленіе, что, въ случаѣ лишенія кого-либо всѣхъ правъ состоянія, его имущество переходитъ къ законнымъ его наслѣдникамъ какъ бы послѣ его естественной смерти [2]). По общему правилу, наше законодательство не признаетъ конфискаціи и въ случаѣ совершенія лицомъ государственнаго преступленія. Это видно изъ 255 ст. улож. о нак. Она помѣщена въ разрядѣ статей, предусматривающихъ государственныя преступленія, за которыя, въ большинствѣ случаевъ, полагается лишеніе всѣхъ правъ состоянія и смертная казнь. 255 ст. гласитъ:

„За участіе въ бунтѣ или заговорѣ противъ власти верховной, или же въ государственной измѣнѣ, въ какомъ бы то ни было изъ означенныхъ выше сего видовъ сихъ преступленій, сверхъ опредѣляемыхъ виновнымъ ст. 241, 244, 249—252 и 254 наказаній, въ нѣкоторыхъ особенныхъ обстоятельствахъ и вслѣдствіе особыхъ о томъ постановленій или распоряженій правительства, дѣлаемыхъ повсюду или токмо въ одной какой-либо части Имперіи, передъ началомъ войны, или при внутреннихъ смятеніяхъ, или же на случай возобновленія или возбужденія оныхъ, полагается и конфискація всего родового и благопріобрѣтеннаго виновныхъ имущества, на основаніи установляемыхъ въ то время для сего подробныхъ правилъ".

Отсюда ясно, что конфискація не допускается въ Россіи, какъ общая мѣра, и не есть одна изъ тѣхъ формъ наказанія, которыя налагаются обыкновеннымъ судомъ. Конфискація примѣняется, по силѣ приведенной статьи, только въ нѣкоторыхъ чрезвычайныхъ случаяхъ и вслѣдствіе особыхъ о семъ постановленій. Право судовъ

---

[1]) Какъ это значится многократно въ улож. царя Алексѣя Михайловича и во многихъ послѣдующихъ указахъ.

[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 11.

примѣнять это наказаніе установляется особымъ распоряженіемъ верховной власти, изданнымъ въ виду какихъ-либо спеціальныхъ условій. Въ этомъ распоряженіи указываются: 1) тѣ мѣстности, въ предѣлахъ которыхъ можетъ быть примѣнена конфискація, въ случаѣ совершенія здѣсь какихъ-либо государственныхъ преступленій; 2) объемъ или пространство конфискаціи. Поэтому, правила о конфискаціи являются спеціальнымъ закономъ, устанавливаемымъ на извѣстное время и дѣйствующимъ въ предѣлахъ мѣстности, указанныхъ властью ихъ издавшею [1]).

§ 265. Нашъ законъ признаетъ, затѣмъ, всю силу изложеннаго выше принципа, по которому имущество не можетъ быть изъято изъ частнаго владѣнія безъ предварительнаго и справедливаго вознагражденія. Что законодательство наше держится именно этого начала, видно уже изъ самаго мѣста, которое занимаютъ статьи, касающіяся правилъ отчужденія частныхъ имуществъ на общественное пользованіе (экспропріаціи). Онѣ помѣщены въ раздѣлѣ 1 ч. X т. Св. Зак., опредѣляющемъ порядокъ вознагражденія за вредъ и убытки, понесенные частнымъ лицомъ. Такимъ образомъ, экспропріація подводится подъ разрядъ фактовъ, изъ которыхъ вытекаетъ обязанность вознагражденія [2]).

Еще болѣе подтверждаетъ этотъ взглядъ нашего законодательства самое содержаніе правилъ, касающихся экспропріаціи.

575 ст. X т. ч. 1 гласитъ: „когда частное недвижимое имущество потребуется для какой-либо государственной или общественной пользы или необходимаго употребленія, тогда владѣльцу онаго должно быть опредѣлено въ то же время приличное вознагражденіе“.

Установляя такой принципъ, законъ, конечно, долженъ дать и соотвѣтствующіе способы его осуществленія и обезпеченія. Сама по себѣ приведенная статья не охранила бы правъ частныхъ лицъ отъ произвольнаго и безвозмезднаго отчужденія частной собственности на общественную пользу. Гарантіи этого принципа заключаются въ самомъ порядкѣ экспропріаціи, который долженъ вполнѣ соотвѣтствовать важности начала, о которомъ идетъ рѣчь, т.-е. неприкосновенности имущественныхъ правъ гражданъ.

Процедура отчужденія частной собственности на общественное пользованіе заключаетъ въ себѣ два момента: 1) признаніе, что извѣстное имущество должно быть отчуждено на общественное употребленіе, слѣдовательно,—предписаніе объ отчужденіи этого имущества, и 2) самое производство вознагражденія.

Съ юридической точки зрѣнія, наибольшую важность представляетъ первый моментъ. Кто можетъ предписать отчужденіе частнаго имущества на общественное пользованіе? Наше право признаетъ этотъ моментъ однимъ изъ моментовъ власти законодательной. Только законодательная власть можетъ признать необходимость отчужденія

[1]) Ср. Побѣдоносцева, *Курсъ гражд. пр., ч. I, вотчинныя права*, т. I, стр. 337.

[2]) Св. Зак., т. X, ч. 1; ст. 574: „какъ по общему закону никто не можетъ быть безъ суда лишенъ правъ, ему принадлежащихъ, то всякій ущербъ въ имуществѣ и причиненные кому-либо вредъ и убытки, съ одной стороны, налагаютъ обязанность доставлять, а съ другой—производятъ право требовать вознагражденіе“.

даннаго частнаго имущества на общественное употребленіе и издать соотвѣтствующее предписаніе, хотя бы рѣчь шла о самомъ ничтожномъ клочкѣ земли. Актъ отчужденія долженъ быть основанъ на мнѣніи государственнаго совѣта, высочайше утвержденномъ [1]).

Порядокъ самаго отчужденія предполагаетъ предварительную оцѣнку имущества. Первоначально административной власти, по принадлежности, предоставляется войти въ соглашеніе о цѣнѣ имущества съ частными лицами. Если соглашеніе состоится, тогда самый актъ отчужденія происходитъ въ формѣ обыкновенной купли-продажи между тѣмъ вѣдомствомъ, въ пользу котораго производится отчужденіе, и первоначальными владѣльцами. Если же назначенная частнымъ лицомъ цѣна будетъ признана несоразмѣрной, тогда оцѣнка производится чрезъ особо составленную оцѣночную комиссію. Когда сумма вознагражденія, назначенная комиссіей, не превышаетъ 3.000 руб. и владѣльцы на сдѣланную оцѣнку изъявили согласіе, дѣло оканчивается съ утвержденія министровъ и главноуправляющихъ; въ противномъ случаѣ, дѣло, на основ. 23 ст. п. 9. учр. госуд. сов., восходитъ на высочайшее утвержденіе.

Особый порядокъ экспропріаціи, къ сожалѣнію, не вполнѣ выработанный нашимъ законодательствомъ, касается отчужденія частной собственности подъ желѣзныя дороги. Та процедура, о которой мы говорили выше, не можетъ быть примѣнена къ экспропріаціи частной собственности подъ желѣзную дорогу, такъ какъ послѣдняя захватываетъ цѣлую линію, проходящую чрезъ множество частныхъ владѣній. Она представляется въ данномъ случаѣ неудобной во многихъ отношеніяхъ, въ особенности въ виду того, что частныя компаніи, которымъ дано право на устройство желѣзной дороги, обязаны немедленно начать работы на линіи; а между тѣмъ, подчиняясь общему порядку отчужденія частной собственности, онѣ были бы задержаны въ ихъ производствѣ.

Вотъ почему съ 1860 г. начали издаваться извѣстныя льготныя правила относительно порядка отчужденія частныхъ земель подъ желѣзныя дороги [2]). Они не уничтожаютъ того общаго начала, что самый актъ отчужденія принадлежитъ верховной власти, но оно имѣетъ здѣсь особенную форму, именно въ уставѣ каждаго желѣзнодорожнаго общества значится, что ему предоставлено отчуждать подъ желѣзную дорогу всѣ тѣ участки земли, чрезъ которые она проходитъ. Слѣдовательно, съ высочайшаго утвержденія эти компаніи получаютъ право на отчужденіе въ силу самаго своего устава. Новыя правила измѣнили только порядокъ оцѣнки и выдачи вознагражденія владѣльцамъ. Нельзя не пожелать, однако, чтобы въ этомъ отношеніи установились болѣе общія и подробныя правила и, во всякомъ случаѣ, болѣе опредѣленныя для владѣльцевъ, чѣмъ какія существуютъ въ настоящее время.

---

[1]) На основ. 576 ст. X т., ч. 1, и 9 п. 23 ст. учр. госуд. сов., всѣ предположенія о необходимости отчужденія какихъ-либо участковъ на общественную пользу представляются соотвѣтствующими административными учрежденіями на высочайшее утвержденіе чрезъ государственный совѣтъ.

[2]) Они изложены въ примѣч. къ 575 ст. X т., ч. 1 (по прод. 1863 г.) и собр. узак. 1872 г., № 49, ст. 430 (положеніе комитета министровъ).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Право передвиженія.

А. Отношеніе государства къ передвиженію населенія вообще.

§ 266. Возможность измѣнять свое мѣстопребываніе — временное и постоянное — есть одно изъ существенныхъ условій правильнаго экономическаго развитія народа. Свобода передвиженія должна быть разсматриваема какъ одно изъ существенныхъ условій практическаго осуществленія начала экономической свободы [1]). Но передвиженіе народонаселенія представляетъ извѣстныя стороны, въ силу которыхъ законодательство каждой страны не остается къ нему равнодушнымъ и подчиняетъ его извѣстнымъ условіямъ, характеръ которыхъ весьма различенъ въ разныхъ государствахъ Европы. Мы должны прежде всего указать на причины, по которымъ правительственная дѣятельность можетъ и, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, должна касаться передвиженія народонаселенія.

Лучшій авторитетъ по этому предмету, Л. Штейнъ [2]), говоритъ, что перемѣна мѣстопребыванія есть прежде всего актъ свободнаго самоопредѣленія каждаго и касается только интересовъ недѣлимаго. Поэтому, означенный актъ самъ по себѣ свободенъ и не имѣетъ никакого отношенія къ дѣятельности правительственной власти. Но, разсматривая перемѣну мѣстожительства съ точки зрѣнія интересовъ другихъ лицъ, которыя могутъ быть затронуты этимъ актомъ, мы увидимъ иное. Перемѣна мѣстожительства предполагаетъ, во-первыхъ, прекращеніе мѣстныхъ отношеній недѣлимаго, которыя могутъ быть связаны съ самыми разнообразными интересами; таковы, напр., различныя семейныя обязанности лица, оставившаго мѣсто своего постояннаго пребыванія, отношенія чисто кредитныя, хозяйственныя и т. п. Затѣмъ, перемѣна мѣстожительства, въ особенности отлучка въ какія-либо отдаленныя мѣстности государства или, наконецъ, отлучка въ другое государство, можетъ возбудить въ этихъ

---

[1]) Ср. Рёслеръ, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, § 54 и слѣд. Гротефендъ, *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, § 67, стр. 59: „Die Anerkennung der Erwerbs-und namentlich der gewerblichen Freiheit involvirt auch die Anerkennung der Wohnfreiheit (Freizügigkeit) als einer wesentlichen Voraussetzung der Ausübung jener Freiheit". Ср. также: Thudichum, *Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes*, стр. 546 и слѣд. Roscher, *Colonien, Colonialpolitik und Auswanderung*.

[2]) *Verwaltungslehre*, т. II, стр. 247 и слѣд.

мѣстахъ сомнѣніе въ тождествѣ лица, самоличности его. Далѣе, извѣстность мѣстопребыванія во многихъ случаяхъ есть первое условіе осуществленія разнообразныхъ правъ, обезпеченія важнѣйшихъ интересовъ. Для вызова въ судъ, для взысканія долговъ, для разныхъ другихъ гражданскихъ и уголовныхъ актовъ, конечно, необходимо знать мѣстожительство лица, прикосновеннаго къ тому или другому дѣлу. Во всѣхъ этихъ случаяхъ перемѣной мѣстожительства прямо затрогиваются интересы частныхъ лицъ и даже общества. Но эта перемѣна затрогиваетъ косвенно и духовную и экономическую жизнь разныхъ мѣстностей государства. Во-первыхъ, въ томъ случаѣ, когда подданный даннаго государства оставляетъ свою страну на время, отправляясь въ чужіе края, — для государства по отношенію къ нему возникаетъ цѣлый рядъ обязанностей, вытекающій именно изъ того, что онъ находится въ чужомъ государствѣ, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ долженъ имѣть твердую опору для охраны своихъ правъ, и эту опору онъ можетъ найти въ защитѣ своего государства. Съ другой стороны, при въѣздѣ иностранца для временнаго пребыванія въ чужую землю, для государства опять возникаетъ цѣлый рядъ разнообразныхъ отношеній, именно изъ того факта, что иностранецъ представляется элементомъ чуждымъ въ странѣ. Этотъ элементъ можетъ быть полезнымъ; но нельзя сказать этого во всѣхъ случаяхъ. Для государства вытекаетъ необходимость защиты интересовъ своей страны противъ такихъ элементовъ, которые могутъ вредно отозваться на правильномъ ходѣ политической и общественной жизни.

Отсюда слѣдуетъ, что государство не можетъ остаться равнодушнымъ къ перемѣнѣ осѣдлости и мѣста пребыванія. Весь вопросъ заключается только въ томъ, какого рода мѣры приметъ оно по отношенію къ лицамъ, желающимъ измѣнить свое мѣстожительство? При разсмотрѣніи этихъ мѣръ нужно имѣть въ виду различіе между формами, въ которыхъ проявляется перемѣна мѣстожительства. Съ этой точки зрѣнія должно различать 1) между перемѣною осѣдлости, т.-е. измѣненіемъ одного постояннаго мѣстопребыванія на другое, также постоянное, и 2) временной отлучкой изъ мѣста своего постояннаго жительства.

§ 267. Перемѣна осѣдлости можетъ совершиться или въ предѣлахъ отечества, или въ формѣ перемѣны подданства. Временная отлучка проявляется въ трехъ формахъ: а) въ формѣ пребыванія иностранца въ нашемъ государствѣ; б) въ формѣ отлучки туземца въ иностранное государство, и в) въ формѣ путешествія туземца въ предѣлахъ своей страны.

Всѣ эти формы вызывали и различныя мѣры со стороны государственной власти. Въ сущности, вся система надзора за путешествующими и вся политика относительно движенія народонаселенія представляютъ извѣстныя общія начала, но, для удобства, мы разсмотримъ всѣ эти вопросы въ отдѣльности. Мы будемъ говорить: а) о перемѣнѣ осѣдлости и временныхъ отлучкахъ въ предѣлахъ своего отечества; б) объ оставленіи государства на время или навсегда, и в) о порядкѣ въѣзда иностранца въ Россію.

Б. Перемѣна мѣстопребыванія въ предѣлахъ государства.

§ 268. Вообще, въ исторіи всѣхъ европейскихъ государствъ замѣчается довольно однообразное явленіе, именно, что съ паденіемъ феодальной системы и развитіемъ такъ называемаго полицейскаго государства, законодательства западной Европы принимали различныя мѣры для контролированія движенія народонаселенія и для обезпеченія финансовыхъ цѣлей и цѣлей полицейскихъ (предупрежденія и пресѣченія преступленій). Наиболѣе рѣзко выразилась эта правительственная политика въ формѣ недозволенія отлучки съ мѣста своего постояннаго жительства: во-1-хъ, безъ разрѣшенія или вѣдома своего начальства и, во-2-хъ, безъ взятія установленнаго закономъ вида, который долженъ былъ служить доказательствомъ самоличности и, слѣдовательно, средствомъ контроля надъ всѣми путешествующими; кромѣ того, эти виды являлись источникомъ государственныхъ доходовъ, такъ какъ они облагались извѣстными сборами.

Отъ этихъ формъ современныя европейскія государства переходятъ къ совершенно другой системѣ, именно—системѣ такъ называемой легитимаціи (удостовѣренія). Они исходятъ изъ того взгляда, что 1) оставленіе своего постояннаго мѣстожительства не должно быть стѣсняемо никакими запретительными нормами, не должно быть связано никакими разрѣшеніями и дозволеніями; 2) если въ настоящее время полицейская власть и должна быть вооружена какими-либо средствами для надзора за путешествующими, то эти средства исчерпываются правомъ ея потребовать отъ каждаго объясненія объ его званіи и занятіяхъ. Для удостовѣренія въ самоличности извѣстнаго лица вовсе не требуется взятія какого-либо установленнаго правительствомъ вида. Самоличность можетъ быть доказана свидѣтельскими показаніями, письмами и т. д.; съ другой стороны, это не исключаетъ права отдѣльнаго лица, отправляющагося въ отъѣздъ, брать для себя видъ, такъ какъ во многихъ государствахъ еще не отмѣнена паспортная система. Но это нисколько не предполагаетъ обязанности брать паспортъ или права правительства отказать въ выдачѣ паспорта. Взятіе установленнаго вида есть совершенно добровольный актъ каждаго лица, отправляющагося въ путешествіе.

На этомъ принципѣ построено самое либеральное изъ всѣхъ континентальныхъ европейскихъ законодательствъ—законодательство

германское [1]). Въ основаніе его положено слѣдующее начало: никто не обязанъ испрашивать разрѣшенія на отлучку и запасаться какими бы то ни было видами. Затѣмъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ, напр., войны, возмущенія и т. д., императору предоставляется право въ тѣхъ именно мѣстностяхъ, которымъ грозитъ существенная опасность, возстановить паспортную систему. Во всякомъ случаѣ, правительство въ правѣ отобрать отъ каждаго всѣ свѣдѣнія, касающіяся званія и занятій лица. Поводомъ къ этому служатъ обвиненіе кого-либо въ совершившемся преступленіи или подозрѣніе въ этомъ, а также подозрѣніе въ бродяжничествѣ,—въ проступкѣ, предусмотрѣнномъ уголовнымъ кодексомъ.

На тѣхъ же началахъ системы легитимаціи построено австрійское законодательство и вообще всѣхъ тѣхъ государствъ континентальной Европы, въ которыхъ формы полицейскаго государства наиболѣе устарѣли [2]).

§ 269. Россія осталась въ этомъ отношеніи на степени развитія полицейскаго государства. Въ современной паспортной системѣ, въ томъ видѣ, какъ она изложена въ XIV т. Св. Зак., ясно отразились начала полицейскаго законодательства. Наша система паспортовъ возникла при Петрѣ Великомъ, перешла безъ измѣненій къ его преемникамъ, и выразилась окончательно въ уставѣ о паспортахъ и бѣглыхъ. Вдумываясь въ смыслъ означенныхъ узаконеній, нельзя не замѣтить, что развитіе законодательства о паспортахъ находилось въ тѣснѣйшей связи съ установленіемъ подушной подати и рекрутства, съ одной стороны, и съ увеличеніемъ числа бѣглыхъ, уходившихъ отъ рекрутства и отбывавшихъ отъ податей, разбойниковъ и т. п. лицъ, съ которыми государство должно было вступить въ борьбу, съ другой стороны. Паспорты служили средствомъ контроля надъ путешествующими. Этимъ путемъ правительство думало открыть гуляющихъ и подозрительныхъ людей и приписать ихъ къ тяглу. Воеводамъ предписывалось не пропускать никого безъ „проѣзжихъ писемъ“ [3]). Лица, не имѣвшія такихъ писемъ, признавались за „недобрыхъ или за прямыхъ воровъ“ [4]). Кто не можетъ представить пись-

---

[1]) Законъ 12-го октября 1867 г., сохранившій силу и послѣ изданія имперской конституціи.

[2]) Строгія правила относительно передвиженія представляетъ франц. система, ср. Батби, назв. соч., т. II, стр. 347, 351 и слѣд.

[3]) Ср. инстр. воеводамъ, 1719 г. (П. С. З. № 3.294), п. 19. Воевода долженъ былъ смотрѣть, „чтобъ въ его провинціи никакіе гулящіе люди не обрѣтались, а увѣчныхъ высылать въ тѣ городы и сёла, кто откуда скажется, а неувѣчныхъ въ службу, или въ работу, куда будетъ требоватися, отсылать, такожъ гулящихъ людей безъ проѣзжихъ писемъ не пропущать“.

[4]) Тамъ же, № 3.445: „указъ изъ военной коллегіи (30-го октября 1719 г.) о поимкѣ бѣглыхъ драгунъ, солдатъ, матросовъ и рекрутъ“. Лицамъ, которыя были посланы для поимки дезертировъ, предписывалось: „притомъ же и о томъ объявляется, что ежели кто чрезъ вышепомянутыя партіи, гдѣ ни будетъ на пути ѣдущій или идущій пойманъ, а пашпорта или проѣзжева или прохожева письма имѣть не будетъ: и такіе люди потомужъ за недобрыхъ или за прямыхъ воровъ будутъ признаваться, и повелѣно будетъ ими розыскивать, и для того, чтобъ никто ни-

менная свидѣтельства, удостовѣряющаго его самоличность и дозволеніе ему отлучиться изъ мѣста своей осѣдлости, тотъ подлежалъ розыску [1]).

Эти предварительныя мѣры выразились, наконецъ, въ особомъ манифестѣ или плакатѣ 26 іюня 1724 г. [2]). Плакатъ касался разныхъ предметовъ. Онъ говоритъ „о сборѣ подушныхъ денегъ, о повинностяхъ земскихъ обывателей въ пользу квартирующихъ войскъ и о наблюденіи полковымъ начальствомъ благочинія и порядка въ селеніяхъ, войсками занимаемыхъ". Здѣсь же содержатся и постановленія о паспортахъ. Отсюда ясно видно, что эта мѣра стояла въ связи съ новыми финансовыми мѣрами государства и его полицейскими потребностями [3]). Правительству необходимо было учредить контроль надъ плательщиками. Въ виду этого оно постановило, чтобъ тяглые люди не отлучались съ своего мѣстожительства безъ дозволенія начальства и безъ опредѣленныхъ видовъ. Плакатъ различаетъ: 1) покормежныя письма и 2) пропускныя письма. Первыя выдавались крестьянамъ, отлучавшимся на работы въ своемъ уѣздѣ, но не далѣе какъ на 30 верстъ отъ мѣста ихъ осѣдлости [4]). Затѣмъ, если крестьянинъ хотѣлъ отправиться въ другой уѣздъ, то долженъ былъ получить отъ своего начальства пропускное письмо. Съ этимъ послѣднимъ онъ являлся къ уѣздному начальнику (земскому комиссару), который выдавалъ ему новое письмо. Въ „отпускахъ" велѣно писать срокъ отлучки. Онъ не могъ быть долѣе трехъ лѣтъ. Затѣмъ велѣно было писать примѣты отпускаемаго и установлена индивидуальность каждаго паспорта, т.-е. взрослое лицо должно было имѣть паспортъ только на себя. Первоначально сюда не дозволялось вписывать даже жены и малолѣтнихъ дѣтей, но впослѣдствіи это запрещеніе было отмѣнено. Каждое лицо, получившее паспортъ, должно

куда безъ проѣзжихъ или прохожихъ писемъ изъ города въ городъ и изъ села въ село не ѣздилъ и не ходилъ; но каждый бы имѣлъ отъ начальниковъ своихъ паспортъ или пропускное письмо, какъ о томъ Е. Ц. В. особливые указы повелѣваютъ" и т. д.

[1]) Ср. „Инструкцію полевыхъ и гарнизонныхъ командъ офицерамъ, отправленнымъ для сыску бѣглыхъ драгунъ, солдатъ, матросовъ и рекрутъ и для искорененія воровъ и разбойниковъ и пристанодержателей ихъ"... „ежели кто въ городѣ, или въ уѣздѣ или на пути гдѣ явится безъ всякаго письменнаго свидѣтельства, и такихъ имѣть за подозрительныхъ, и объ нихъ накрѣпко довѣдываться, откуда они есть; и буде никакого подлиннаго свидѣтельства не покажутъ, то и такими розыскивать, какъ о томъ въ указѣ напечатано" (П. С. З. № 3.477).

[2]) Тамъ же, № 4.533.

[3]) Это видно также изъ мотивовъ изданія плаката: „понеже указали мы всѣ армейскіе и гарнизонные полки, какъ отъ кавалеріи, такъ и инфантеріи, расположить на число душъ мужескаго полу и содержать оные сборными съ тѣхъ душъ деньгами".

[4]) Ср. плакатъ, п. 12: „каждому крестьянину въ своемъ уѣздѣ работою кормиться позволяется, съ письменными отпусками за руками помѣщиковъ своихъ, а въ небытность помѣщика за руками прикащиковъ ихъ и приходскаго священника; токмо съ такими отпусками въ другіе уѣзды и больше 30 верстъ отъ двора не ходить, и никому ихъ въ работу не принимать".

было явиться въ срокъ, подъ угрозою поступленія съ нимъ какъ съ бѣглымъ. Кромѣ того, еще при Петрѣ Великомъ паспорты, сами по себѣ, сдѣлались источникомъ государственнаго дохода: при выдачѣ ихъ взимался опредѣленнаго размѣра сборъ.

Если, такимъ образомъ, паспортная система въ нынѣшнемъ своемъ видѣ возникла изъ финансовыхъ и полицейскихъ потребностей государства, то она должна была коснуться главнымъ образомъ податныхъ классовъ, такъ какъ надъ ними государство болѣе всего должно было учреждать контроль ради исправнаго отбыванія податей и повинностей. Но затѣмъ и остальные подданные подчинились этой системѣ, хотя и не въ равной степени.

§ 270. На основаніи нынѣ дѣйствующаго устава о паспортахъ и бѣглыхъ, „никто не можетъ отлучиться отъ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида или паспорта“ [1]). Постоянное мѣстожительство опредѣляется: 1) вообще по отношенію ко всѣмъ состояніямъ, и 2) относительно каждаго состоянія въ отдѣльности.

По отношенію ко всѣмъ состояніямъ начало осѣдлости опредѣляется: а) службою, гдѣ кто состоитъ на службѣ: б) мѣстомъ нахожденія недвижимаго имущества, если оно въ то же самое время является мѣстомъ постояннаго пребыванія лица; в) запискою въ обывательскія книги (дворянскія, городовыя и ревизскія).

Постоянное мѣсто жительства лицъ бѣлаго духовенства полагается при церквахъ, гдѣ они состоятъ въ должности, а монашествующихъ въ ихъ монастыряхъ. Мѣстомъ осѣдлости лицъ податныхъ классовъ признаются тѣ волости и тѣ общества, къ которымъ они приписаны. Купцы и мѣщане считаются живущими постоянно въ тѣхъ городахъ, гдѣ они записаны въ городскія обывательскія книги.

Какую же форму должны имѣть тѣ виды, о которыхъ говоритъ уставъ о паспортахъ? Говоритъ ли онъ о томъ, что каждый при отлучкѣ своей долженъ имѣть какой-либо документъ, доказывающій его самоличность? Если бы въ нашемъ законодательствѣ проводилось только это начало, наша паспортная система весьма близко подходила бы къ законодательству о паспортахъ въ Германіи. Тогда каждое лицо могло бы запастись видомъ на всю жизнь. Но отличительная черта паспортной системы характера полицейскаго заключается именно въ томъ, что каждая отлучка обусловливается взятіемъ такого вида, который имѣетъ дѣйствіе только въ теченіе опредѣленнаго срока.

Наше законодательство, по общему правилу, признаетъ только срочные паспорты. Исключеніемъ пользуются: 1) чиновники, уволенные отъ службы; 2) ихъ вдовы и дочери и 3) отставные нижніе воинскіе чины и ихъ жены. Имъ могутъ выдаваться безсрочные паспорты [2]). Для лицъ купеческаго званія установлена та привилегія, что они могутъ имѣть вмѣсто паспортовъ особыя годовыя сви-

---

[1]) Уст. о пасп., ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 40.

дѣтельства о принадлежности къ купеческому семейству [1]). Срочные паспорты установлены для лицъ прочихъ состояній, куда-либо временно отлучающихся. Взятіе вида обусловливается дозволеніемъ со стороны правительственнаго или общественнаго установленія, вѣдающаго тотъ или другой классъ лицъ. На эти установленія налагается обязанность отказывать въ выдачѣ паспорта, если имѣются къ тому какія-либо законныя препятствія.

Самый порядокъ выдачи паспортовъ различается по разрядамъ лицъ.

Лица, находящіяся на службѣ воинской или гражданской, не могутъ отлучаться безъ разрѣшенія своего начальства [2]). Священнослужители и монахи также не могутъ отлучаться безъ дозволенія своего духовнаго начальства [3]). Въ особенности же строгими правилами обставленъ въѣздъ въ обѣ столицы [4]).

Для податныхъ классовъ установлены три рода паспортовъ: 1) простые письменные; 2) билеты, выдаваемые на обыкновенной гербовой бумагѣ, и 3) печатные плакатные паспорты [5]).

Письменные виды выдаются отпускаемымъ для работъ и обыкновенныхъ потребностей, въ отлучку въ свой уѣздъ и не далѣе 30-ти верстъ разстоянія отъ мѣстъ ихъ жительства. Въ этихъ видахъ должны быть означены имя и примѣты отпускаемаго, срокъ отпуска и мѣсто, куда извѣстное лицо отпускается.

На простой гербовой бумагѣ выдаются паспорты далѣе, чѣмъ на 30 верстъ, и срокомъ менѣе, чѣмъ на полгода. Они бываютъ трехъ разрядовъ: мѣсячные, двухмѣсячные и трехмѣсячные [6]). Каждый изъ этихъ паспортовъ индивидуаленъ въ томъ смыслѣ, что взрослыхъ дѣтей нельзя писать въ паспорты ихъ отцовъ; но жену и малолѣтнихъ дѣтей дозволяется помѣщать въ томъ же билетѣ, который выдается мужу [7]). Каждое лицо должно возвратиться по паспорту въ срокъ. Для бо̀льшей вѣрности такого возвращенія, начальству воспрещается высылать новые простые билеты тѣмъ лицамъ, паспортамъ которыхъ вышелъ срокъ.

Лица, желающія отлучиться болѣе чѣмъ на полгода, должны брать плакатные паспорты. Послѣдніе отличаются тѣмъ, что пишутся на печатныхъ бланкахъ, утвержденныхъ правительствомъ. Первоначально выдача этихъ паспортовъ сосредоточивалась исключительно въ мѣстныхъ казначействахъ. Отсюда они получались по удостовѣренію волостного правленія и городской думы. Впослѣдствіи было сдѣлано то облегченіе, что дозволено самимъ волостнымъ пра-

---

[1]) Тамъ же, примѣч. (по прод. 1868 г.): „съ 4-го января 1863 г. купеческіе паспорты замѣнены особыми свидѣтельствами о принадлежности къ купеческому семейству. Лица, снабженныя такими свидѣтельствами, не обязаны имѣть никакого другого вида для свободнаго проживанія во всей имперіи".

[2]) Уст. о пасп., ст. 51.

[3]) Тамъ же, ст. 64—67; 73—75.

[4]) Тамъ же, ст. 79 и слѣд.

[5]) Тамъ же, ст. 111.

[6]) Тамъ же, ст. 118.

[7]) Тамъ же, ст. 124.

вленіямъ и городскимъ управамъ (прежде думамъ) запасаться плакатными паспортами изъ казначейства и выдавать ихъ отъ себя. При этомъ волостныя правленія руководствуются указаніями сельскихъ старостъ относительно того, нѣтъ ли какихъ законныхъ препятствій къ выдачѣ паспорта. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ введено городовое положеніе 1870 г., выдача паспортовъ ввѣряется мѣщанскимъ и ремесленнымъ управамъ [1]). Плакатные паспорты выдаются на полгода, годъ, два и три года. Болѣе, чѣмъ на три года, паспорты, согласно петровскимъ узаконеніямъ, никому не выдаются.

Такимъ образомъ, въ порядкѣ взятія паспортовъ податные классы рѣзко отличаются отъ классовъ неподатныхъ. Первые поставлены подъ наибольшій контроль именно потому, что правительство желаетъ быть обезпеченнымъ по отношенію къ исправному отбыванію съ ихъ стороны податей и повинностей и, въ прежнее время, рекрутства. Но послѣднее, въ настоящее время замѣнено всеобщею воинскою повинностью. Вслѣдствіе этого какъ волостныя правленія, такъ и мѣщанскія и ремесленныя управы, при выдачѣ паспортовъ, должны соблюдать извѣстныя правила, обезпечивающія отбываніе воинской повинности. Уставъ о воинской повинности не содержитъ въ себѣ этихъ правилъ. Временныя правила по этому предмету установлены для классовъ податныхъ и купеческаго сословія высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта 14 мая 1874 г. [2]). На основаніи этого указа, всѣмъ лицамъ податного званія, перешедшимъ восемнадцати-лѣтній возрастъ и не отбывшимъ еще воинской повинности, паспорты выдаются на бумагѣ особаго цвѣта; здѣсь прописывается срокъ, на который лицо должно отбыть свою повинность или на который ему дана отсрочка. Эти паспорты сохраняютъ свою силу только въ томъ случаѣ, если означенныя лица отбыли свою повинность или избавлены отъ нея какимъ-либо другимъ способомъ. Годовыя свидѣтельства о принадлежности къ купеческому сословію (см. выше) могутъ быть выдаваемы: а) лицамъ, родившимся послѣ 1852 г., по достиженіи ими 20-лѣтняго возраста, не иначе какъ по предъявленіи свидѣтельствъ о приписке къ призывному участку, и б) лицамъ, перешедшимъ призывной возрастъ или отбывшимъ воинскую повинность въ качествѣ вольноопредѣляющихся, — по предъявленіи свидѣтельствъ о явкѣ къ исполненію воинской повинности, или иного удостовѣренія въ исполненіи ея.

§ 271. Въ виду того, что наша паспортная система является средствомъ финансоваго и полицейскаго контроля, законодательство должно было озаботиться тѣмъ, чтобы паспорты имѣли дѣйствительное значеніе для обезпеченія означенныхъ интересовъ. Этой цѣли удовлетворяетъ второй моментъ паспортной системы—явка паспортовъ. Лицо, путешествующее съ паспортомъ, должно предъявлять

---

[1]) Управы должны руководствоваться въ этомъ случаѣ 148 ст. уст. о пасп. (по прод. 1868 г.), гдѣ изложенъ порядокъ выдачи паспортовъ мѣщанамъ и указаны законныя препятствія къ таковой.

[2]) Правила эти изданы, какъ гласитъ новый законъ, „впредь до изданія новаго общаго законоположенія о паспортахъ“.

его во время путешествія—на заставахъ, гдѣ онѣ еще существуютъ; при въѣздѣ въ городъ—полицейскому начальству. Послѣднее обязано, прописавъ паспортъ, возвратить его назадъ безъ всякаго вознагражденія [1]). Исключеніе установлено съ 1868 г. для Москвы и Петербурга, гдѣ за прописку видовъ на жительство и паспортовъ взимается отъ 3-хъ до 40 коп. Первоначально этотъ сборъ введенъ какъ временная мѣра, но имѣетъ силу и до настоящаго времени; явка паспортовъ возлагается на домохозяевъ. Каждый изъ нихъ обязанъ объявить полиціи о лицѣ, прибывшемъ въ его домъ или выбывшемъ изъ него [2]). Съ другой стороны, каждый, перемѣняющій свое мѣстожительство и поселяющійся въ новомъ мѣстѣ, долженъ заявить объ этомъ хозяину дома и отдать ему свой паспортъ для прописки [3]). Та же обязанность, подъ опасеніемъ штрафа, возлагается на хозяевъ трактирныхъ заведеній. Штрафъ этотъ сначала введенъ былъ въ Москвѣ, Петербургѣ и нѣкоторыхъ другихъ важнѣйшихъ городахъ; но въ 1872 г. министру внутреннихъ дѣлъ дозволено распространять его на всѣ города губернскіе и уѣздные, по своему усмотрѣнію.

Независимо отъ этой простой явки, въ столичныхъ городахъ Россіи установлена еще сложная явка спеціально для лицъ рабочаго класса, неимѣющихъ постояннаго мѣста жительства. Въ столицахъ рабочіе не имѣютъ права жить по своимъ паспортамъ, хотя бы и явленнымъ въ полиціи. Они обязаны предъявлять свои плакатные паспорты въ адресную экспедицію. Отсюда они получаютъ адресный билетъ на срокъ паспорта, при чемъ взимаются новые сборы въ пользу больницъ и т. п. учрежденій.

§ 272. Постановленія о паспортахъ имѣютъ свою санкцію не только въ уставѣ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій [4]), но и въ уголовныхъ законахъ; именно, каждой опредѣлительной статьѣ устава о паспортахъ соотвѣтствуетъ извѣстная статья улож. о наказ. [5]). Мы остановимся главнымъ образомъ на послѣдствіяхъ неимѣнія паспорта.

Мы уже знаемъ, какъ относилось къ этому факту законодательство Петра. Оно считало за подозрительнаго каждое лицо, не имѣвшее узаконеннаго вида, предписывало розыскивать, кто онъ есть, и, въ случаѣ надобности, поступать по закону. Современное законодательство, именно уст. о пасп. и улож. о наказ., также предусматриваетъ случаи неимѣнія установленныхъ видовъ. Лица, неимѣющія паспортовъ, подводятся подъ понятіе бѣглыхъ или бродягъ.

Между этими двумя понятіями надо проводить различіе. Бѣглымъ называется лицо, отлучившееся съ мѣста своего постояннаго жительства безъ узаконеннаго вида и безъ разрѣшенія своего общественнаго или правительственнаго начальства. Подъ именемъ бродяги разумѣется лицо, которое не только не имѣетъ узаконеннаго вида, но и не можетъ доказать своего состоянія или упорно отказы-

---

[1]) Тамъ же, ст. 331.

[2]) Тамъ же, ст. 333.

[3]) Ср. уст. о наказ., нал. мир. суд., ст. 58 и 59.

[4]) Уст. о пасп., ст. 582.

[5]) Улож. о наказ., ст. 950—983. Уст. о наказ., нал. мир. суд., ст. 58—64.

вается отъ этого. Поэтому, въ законодательствѣ является презумпція, что такія лица совершили какія-либо преступленія. Мы не станемъ опредѣлять здѣсь всѣхъ послѣдствій, которыя влечетъ за собой бродяжничество. Достаточно сказать, что какъ уставъ о паспортахъ, такъ и улож. о наказ. предписываютъ чрезвычайно строгія мѣры относительно бродягъ и бѣглыхъ, начиная съ обязанности жителей ловить ихъ и оканчивая правилами о распредѣленіи бродягъ по разнымъ мѣстамъ россійской имперіи.

Таковы условія, которыми обставляетъ наше законодательство временныя отлучки съ мѣста жительства.

§ 273. Условія перемѣны осѣдлости для большинства народонаселенія, т.-е. для податныхъ классовъ, подходятъ подъ условіе перемѣны состоянія. Лицо, желающее измѣнить мѣсто своей осѣдлости, то-есть перейти изъ одного податного общества въ другое, обязано представить увольнительный приговоръ перваго и получить согласіе на пріемъ отъ второго.

Помимо собственнаго желанія лица перемѣнить мѣсто своего жительства, эта перемѣна можетъ послѣдовать, во-1-хъ, по судебному приговору [1]); во-2-хъ, вслѣдствіе исключенія изъ общества за явные пороки [2]); въ-3-хъ, наконецъ, со стороны административной власти можетъ послѣдовать воспрещеніе тому или другому лицу жить въ извѣстномъ мѣстѣ. Эта послѣдняя мѣра извѣстна въ общежитіи подъ именемъ административной высылки. Она относится къ числу предупредительныхъ мѣръ, а потому не ведетъ къ ограниченію правъ состоянія [3]).

В. Отъѣздъ въ иностранныя государства.

§ 274. Отлучка русскихъ подданныхъ за границу можетъ быть постоянной и временной.

а) Подъ именемъ отъѣзда за границу навсегда разумѣется измѣненіе самаго подданства, эмиграція. Относительно этого права въ русскомъ законодательствѣ не содержится точныхъ указаній. Нашъ законъ нигдѣ не формулируетъ права перехода изъ подданства Россіи въ подданство другихъ государствъ. Уст. о пасп., говоря объ отлучкахъ за границу, различаетъ паспорты съ возвратомъ и паспорты безъ возврата [4]). Послѣдніе выдаются только иностранцамъ, первые русскимъ подданнымъ. Слѣдовательно, для перехода изъ русскаго подданства нужна особенная процедура, особенное дозволеніе. Косвен-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 30.

[2]) Случаи этого рода предусмотрѣны какъ въ Полож. о крест., такъ и въ IX т. Св. Зак. (въ разд. о городскихъ обыв.), въ уст. ремесл. (въ разд. о цехов.) и въ уст. о предупр. и пресѣч. прест. См. выше.

[3]) Что административная высылка не имѣетъ характера наказанія, видно изъ самаго мѣста, гдѣ говорится о ней, именно эта мѣра предусмотрѣна въ уст. о предупр. и пресѣч. прест., ст. 1, прим. 1 (по прод. 1868 г.). См. выше.

[4]) Уст. о пасп., ст. 435.

ныя указанія на возможность этого акта содержатся въ уставѣ о воинской повинности.

Ст. 3 этого устава гласитъ:

„Лица мужескаго пола, имѣющія отъ роду болѣе пятнадцати лѣтъ, могутъ быть увольняемы изъ русскаго подданства лишь по совершенномъ отбытіи ими воинской повинности, или же по вынутіи жеребья, освобождающаго ихъ отъ службы въ постоянныхъ войскахъ".

Но порядокъ этого увольненія не выраженъ опредѣленно въ дѣйствующемъ правѣ. Напротивъ, законъ строго воспрещаетъ недозволенное оставленіе отечества, неявку лица изъ-за границы по вызову правительства и подговоръ къ переселенію въ иностранныя государства [1]).

Сводъ Законовъ содержитъ въ себѣ только подробныя правила о перечисленіи русскихъ подданныхъ въ Царство Польское и Великое Княжество Финляндское.

б) Временная отлучка за границу дозволяется по взятіи узаконеннаго паспорта. Законъ объ иностранныхъ паспортахъ явился въ 1817 г.; затѣмъ, онъ измѣнялся въ разныя времена; послѣднее измѣненіе послѣдовало въ 1861 и 1867 гг. Желающій отбыть за границу долженъ имѣть 25 лѣтъ отъ роду [2]). Прошеніе о выдачѣ заграничнаго паспорта подается начальнику губерніи; послѣдній удовлетворяетъ просьбу не иначе, какъ по свидѣтельству полиціи въ томъ, что никакого законнаго препятствія къ отъѣзду даннаго лица нѣтъ. Лицо, получившее паспортъ, облагается пошлиной въ 5 руб. и имѣетъ право жить по паспорту въ теченіе пяти лѣтъ. Впрочемъ, отъѣхавшимъ за границу не воспрещается оставаться тамъ и долѣе пяти лѣтъ, притомъ, конечно, условіи, если они не получатъ отъ правительства предписанія явиться обратно. При возвращеніи, лица, просрочившія свои паспорты, обязаны уплатить 4 р. 50 к. за каждые полгода.

Г. Порядокъ въѣзда иностранцевъ въ Россію.

Иностранецъ можетъ пріѣхать въ Россію: 1) въ качествѣ временнаго путешественника; 2) какъ переселенецъ.

а) Для въѣзда въ Россію въ качествѣ временнаго путешественника иностранецъ долженъ имѣть паспортъ своего государства, визи-

---

[1]) Ср. ул. о наказ., ст. 325: „кто, отлучась изъ отечества, войдетъ въ иностранную службу безъ позволенія правительства, или вступитъ въ подданство иностранной державы, тотъ за сіе нарушеніе вѣрноподданническаго долга и присяги подвергается:

лишенію всѣхъ правъ состоянія и вѣчному изъ предѣловъ государства изгнанію, или, въ случаѣ самовольнаго потомъ возвращенія въ Россію,

ссылкѣ въ Сибирь на поселеніе.

Ср. также ст. 326—328.

[2]) Конечно, это правило допускаетъ множество исключеній. Во-первыхъ, этому условію не подлежатъ обоюдные землевладѣльцы и нѣкоторыя другія лица. Затѣмъ, законъ допускаетъ изъятія въ пользу лицъ, отправляющихся за границу: а) для излѣченія болѣзни, б) для полученія наслѣдства, в) для усовершенствованія въ наукахъ и художествахъ и т. д.

рованный русскимъ посольствомъ. По прибытіи въ Россію, иностранецъ долженъ предъявить его губернатору той губерніи, гдѣ онъ останавливается. Этотъ паспортъ отбирается и взамѣнъ его выдается новый. Иностранецъ во все время пребыванія въ Россіи подлежитъ постоянному надзору со стороны административной власти.

б) Иностранцы-переселенцы принимаются не иначе, какъ по предъявленіи ими особенныхъ кордонныхъ свидѣтельствъ отъ своихъ начальствъ. Неимѣніе такого кордоннаго свидѣтельства влечетъ за собою разнаго рода невыгодныя послѣдствія, предусмотрѣнныя улож. о наказ., уст. о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій и т. д. Затѣмъ, иностранцы могутъ быть во всякое время высланы обратно за границу; нѣкоторые изъ нихъ могутъ быть даже вовсе не допущены въ Россію, и въ случаѣ пріѣзда сюда, несмотря на запрещеніе правительства, подвергаются суровому наказанію, наравнѣ съ бродягами [1]).

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Право торговли и ремеслъ.

А. Монополіи и правительственная регламентація.

§ 275. Экономическая свобода съ юридической точки зрѣнія предполагаетъ: 1) устраненіе монополій, препятствующихъ всѣмъ лицамъ заниматься торговлей и промыслами; 2) отсутствіе излишняго правительственнаго контроля, государственной регламентаціи, стѣсняющей частную предпріимчивость.

Что касается монополій, стѣсняющихъ право выбора занятій, то въ этомъ отношеніи наше законодательство издавна не знало такихъ ограниченій, какія выработались въ западной Европѣ, благодаря корпоративнымъ монополіямъ. Конечно, и у насъ встрѣчаются начатки монополій, но онѣ никогда не доходили до такого размѣра, какъ на западѣ. Въ западно-европейскихъ государствахъ система монополій стѣсняла промышленность и торговлю въ двоякомъ отношеніи. Должно различать: 1) систему общественныхъ монополій, монополіи гильдейскія и цеховыя, сосредоточивавшія право торговли и промысловъ въ рукахъ тѣснаго круга лицъ и устранявшія отъ него все остальное народонаселеніе, и 2) правительственныя монополіи, сущность которыхъ заключается въ томъ, что извѣстныя отрасли торговли и промышленности объявляются регаліей правительства, т.-е. послѣднее

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 954: „иностранцы, которые послѣ двукратной за границу, съ воспрещеніемъ возвращаться въ Имперію, высылки будутъ снова задержаны въ Россіи, признаются бродягами и съ ними поступается по правиламъ, выше сего въ ст. 951 постановленнымъ“. Ст. 951 установляетъ наказаніе бродягамъ, непомнящимъ родства.

признаетъ за собой исключительное право на производство извѣстнаго рода торговъ и промысловъ и, такимъ образомъ, устраняетъ конкуренцію частныхъ лицъ.

Въ нашемъ законодательствѣ еще въ московскій періодъ развилось и то и другое начало. Мы встрѣчаемъ въ это время разныя правительственныя монополіи, казенные торги, производившіеся не иначе, какъ черезъ гостей, назначенныхъ отъ правительства. Правительство удерживало за собой исключительное право на производство торговли нѣкоторыми статьями. Затѣмъ, въ силу характера самаго городского тягла, городскіе люди должны были требовать, чтобы они, отбывающіе повинности съ торговъ и промысловъ, имѣли исключительное право торговать въ городахъ, не допуская къ этому другихъ лицъ, такъ называемыхъ бѣломѣстцевъ, которые не несутъ городскихъ тягостей. Правительство съ своей стороны то удовлетворяло этимъ требованіямъ, то-есть вводило различныя запретительныя мѣры, то, напротивъ, разрѣшало торговать въ городахъ всѣмъ и каждому. Такъ, еще Петръ Великій, учредившій гильдіи и цехи, ввелъ, съ другой стороны, различныя облегченія въ области торговой и промышленной для всѣхъ классовъ.

Монополіи въ западно-европейскомъ смыслѣ вводятся жалованною городамъ грамотою 1785 г. Послѣдняя построена на томъ началѣ, что право производства торговли есть право купца, какъ посредника между производителемъ и потребителемъ, и потому сосредоточивается въ особомъ торговомъ классѣ. Поступленіе въ это сословіе обусловливалось объявленіемъ капитала въ извѣстномъ размѣрѣ. Затѣмъ, остальные классы могутъ заниматься торговлей лишь въ опредѣленномъ размѣрѣ и съ разными стѣснительными условіями. Точно такъ же были регламентированы и ремесла [1]).

Послѣдующее законодательство въ корень видоизмѣнило положеніе о торговлѣ, но оставило почти безъ измѣненія ремесленный уставъ. Между тѣмъ, какъ положеніе о пошлинахъ за право торговли и другихъ промысловъ построено на началахъ прямо противоположныхъ прежней системѣ казенныхъ и общественныхъ монополій, ремесленный уставъ сохранилъ въ значительной степени старое цеховое устройство, заимствованное изъ западной Европы въ то время, когда оно вызывало тамъ повсемѣстные протесты и вырождалось [2]).

Нельзя, впрочемъ, сказать, чтобы и положеніе о пошл. за право торговли совершенно отрѣшилось отъ прежнихъ воззрѣній и удовлетворяло болѣе или менѣе строгимъ экономическимъ требованіямъ. Первый и самый существенный недостатокъ его заключается въ томъ, что оно не проводитъ вполнѣ различія между торговлей и продажей [3]).

---

[1]) Ср. уст. о цехахъ, помѣщ. въ гор. пол. 1785 г., гл. десятая (I).

[2]) Ср. основательный трудъ И. И. Дитятина, *Устройство и управленіе городовъ Россіи*, т. I, *Города Россіи въ XVIII ст.*, стр. 248 и слѣд.

[3]) Основательныя замѣчанія относительно этого предмета см. у проф. Андреевскаго, *Полицейское право*, т. II, стр. 691 и слѣд.

Б. Право торговли.

Подъ торговлей разумѣется экономическое посредничество между производителями и потребителями, покупка товаровъ у производителей съ цѣлью перепродажи потребителямъ. Продажей называется сбытъ своихъ произведеній, какъ сельско-хозяйственныхъ, такъ и всякихъ другихъ, слѣдовательно, сбытъ продуктовъ, добытыхъ всякаго рода промышленностью. Понятно само собою, что послѣдняя должна быть поставлена въ болѣе льготное условіе, нежели торговля. Она не должна въ иныхъ случаяхъ облагаться пошлинами, потому что иначе будутъ стѣснены различные промыслы и возвысится цѣна на предметы первой необходимости.

Уставъ о пошлинахъ подводитъ подъ понятіе торговли не только торговлю въ собственномъ смыслѣ, но и различные другіе виды экономической дѣятельности, извѣстные подъ именемъ торговыхъ дѣйствій. Торговля раздѣляется на оптовую, розничную и мелочную. Оптовая торговля производится изъ купеческихъ конторъ, амбаровъ, складовъ и судовъ, и состоитъ въ продажѣ всякихъ товаровъ партіями. Розничной торговлей называется раздробительная продажа товаровъ, производимая изъ лавокъ, магазиновъ и другихъ т. п. заведеній. Наконецъ, подъ именемъ мелочной торговли разумѣется: 1) раздробительная продажа особыхъ товаровъ, поименованныхъ въ особыхъ росписяхъ, изъ опредѣленныхъ помѣщеній (ср. роспись Е, прилож. къ ст. 40 и роспись Ж, къ той же ст.); 2) разносная и развозная торговля мануфактурными и колоніальными товарами, производимая въ назначенныхъ для нея предѣлахъ [1]). Развозная торговля можетъ производиться за чертою въ городѣ, въ уѣздѣ.

Затѣмъ, къ торговымъ дѣйствіямъ причисляется цѣлая масса различныхъ операцій. Сюда относятся, напр., разныя банкирскія операціи, содержаніе различныхъ ремесленныхъ заведеній, фабрикъ и заводовъ, извозничество, содержаніе конторъ для транспорта кладей и пассажировъ, подряды съ казенными учрежденіями, земскими, городскими и сельскими общественными и сословными управленіями. Подъ это же понятіе подводится исполненіе обязанностей торговыхъ приказчиковъ и т. д. [2]).

§ 276. Всѣ виды торговли производятся или безпошлинно, или съ платой особыхъ пошлинъ.

Изъ общаго смысла постановленій о безпошлинной торговлѣ [3]) видно, что въ данномъ случаѣ наше законодательство имѣло въ виду главнымъ образомъ: 1) продажу въ смыслѣ сбыта произведеній сельской промышленности и всякаго рода примитивныхъ продуктовъ (льна, пеньки, скота, птицы, соли, шерсти, волоса, щетины, пуха, невыдѣланныхъ шкуръ, лѣса, дровъ и т. п.), если она производится

---

[1]) Полож. о пошлин. за пр. торг. и др. пром., ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 2.

[3]) Ср. положеніе о пош., разд. I.

не изъ закрытыхъ помѣщеній, каковы, напр., различные склады, дворы, амбары или лавки; 2) сюда же относятся и разныя другія дѣйствія, напр., нѣкоторые виды разносной продажи (съѣстныхъ припасовъ, фруктовъ и лакомствъ), фабричной и заводской промышленности, смотря по устройству фабрики и количеству находящихся на ней работниковъ [1]).

Всѣ остальные виды промышленныхъ и торговыхъ дѣйствій требуютъ взятія: 1) свидѣтельства, 2) особеннаго билета.

Въ постановленіяхъ о торговлѣ безпошлинной и съ пошлинами наше законодательство, начиная съ 1863 г., держится началъ, выгодныхъ въ экономическомъ отношеніи. Оно установляетъ правила, общія для всѣхъ состояній. Въ настоящее время нельзя уже говорить о торговомъ классѣ въ смыслѣ сословія, которому принадлежитъ исключительное право на производство торговъ и промысловъ; нельзя говорить и о какихъ-либо льготахъ въ этомъ отношеніи, обусловливаемыхъ принадлежностью къ тому или другому состоянію. Такъ, напр., прежде дворянамъ дозволялось устраивать на своей землѣ фабрики и заводы безъ платежа гильдейскихъ и промысловыхъ сборовъ [2]). На основаніи 6 ст. пол. о пошл. эта привилегія отнята отъ дворянства; оно подведено въ этомъ отношеніи подъ условія всѣхъ другихъ состояній, именно—лицамъ всѣхъ сословій, владѣющимъ землей, одинаково дозволено открывать сельско-хозяйственныя заведенія—безпошлинно при однихъ условіяхъ, и съ платою пошлины —при другихъ.

Такимъ образомъ, сословныя различія изгнаны изъ полож. о пошл., по крайней мѣрѣ, по отношенію къ производству торговли. Но они удержались въ томъ отношеніи, что пріобрѣтеніе свидѣтельствъ извѣстнаго рода сообщаетъ особыя права состоянія. Наше законодательство различаетъ свидѣтельства купеческія и гильдейскія отъ свидѣтельствъ промысловыхъ. Первыя отличаются тѣмъ, что, кромѣ сообщенія правъ торговыхъ, влекутъ за собой извѣстныя привилегіи по состоянію. Свидѣтельства промысловыя сообщаютъ только торговыя права; лица, взявшія такое свидѣтельство, не измѣняютъ правъ своего состоянія.

Отъ торговыхъ свидѣтельствъ надо отличать билеты. Свидѣтельство даетъ право на производство торговли вообще. Билетъ даетъ право на открытіе опредѣленнаго промышленнаго или торговаго заведенія. Отсюда понятно, что билетъ служитъ какъ бы дополненіемъ къ свидѣтельству на право торговли. Законъ, однако, не всегда требуетъ взятія билета для лица, которое уже имѣетъ свидѣтельство. Такъ, по одному купеческому свидѣтельству первой гильдіи разрѣшено содержать неограниченное число промышленныхъ и торговыхъ заведеній, со взятіемъ лишь на каждое изъ этихъ заве-

---

[1]) Тамъ же, ст. 6: „сельско-хозяйственныя заведенія, какъ-то: маслобойни, лѣсопильни, кирпичные заводы и др. т. п., содержимыя внѣ городскихъ поселеній, для переработки матеріаловъ собственнаго или мѣстнаго сельскаго хозяйства, если имѣютъ не болѣе 16 работниковъ и не употребляютъ машинъ и снарядовъ, приводимыхъ въ движеніе паромъ или водою, освобождаются отъ платежа пошлинъ".

[2]) На основ. 205 и слѣд. ст. IX т. Св. Зак.

деній особаго билета, если только оно по закону не избавлено отъ билетнаго сбора. Вмѣстѣ съ купеческимъ свидѣтельствомъ по первой или второй гильдіи надлежитъ взять за установленную плату, по крайней мѣрѣ, одинъ билетъ на торговое или промышленное заведеніе [1]). Затѣмъ, 24 ст. полож. о пошл. исчисляетъ, какія именно заведенія не могутъ быть открыты иначе, какъ со взятіемъ билета. 25 ст. указываетъ исключенія изъ предыдущей статьи [2]).

Торговыя права различаются по двумъ гильдіямъ.

На основаніи 32 ст. пол. о пошл.: „по свидѣтельству первой гильдіи предоставляется: а) право производить оптовую торговлю по всей имперіи русскими и иностранными товарами, лично и чрезъ приказчиковъ, и содержать для сего въ городахъ и селеніяхъ конторы, склады и амбары, безъ ограниченія въ числѣ оныхъ, но съ платою установленнаго билетнаго сбора за каждое такое заведеніе, не изъятое отъ онаго по закону; б) право производить во всѣхъ городскихъ и сельскихъ поселеніяхъ того уѣзда, гдѣ взято свидѣтельство, розничную торговлю русскими и иностранными товарами изъ лавокъ или магазиновъ, а также содержать тамъ фабрики, заводы и ремесленныя заведенія, съ платежемъ установленнаго билетнаго сбора за каждое торговое или промышленное заведеніе, и в) право принимать повсемѣстно, безъ ограниченія суммы, подряды, поставки и откупа".

По свидѣтельству второй гильдіи предоставляется: а) право производить въ томъ уѣздѣ, на который взято свидѣтельство, розничную торговлю русскими и иностранными товарами изъ лавокъ или магазиновъ, а также содержать фабрики, заводы и ремесленныя заведенія, при чемъ число торговыхъ и промышленныхъ заведеній, по свидѣтельству второй гильдіи, согласно ст. 16, должно соотвѣтствовать числу билетовъ, не болѣе десяти, и б) право принимать подряды, поставки и откупа на сумму не свыше 15 т. рублей каждый (ст. 33).

По свидѣтельству на мелочной торгъ (промысловому свидѣтельству) предоставляется въ томъ уѣздѣ, на который взято свидѣтельство: 1) содержать лавки въ гостиныхъ дворахъ, рядахъ и другихъ публичныхъ помѣщеніяхъ, для продажи товаровъ, поименованныхъ въ особой росписи; такъ называемыя мелочныя лавочки, для продажи товаровъ, также особо поименованныхъ; торговыя бани, рыбные садки, трактирныя заведенія (платящія въ городской доходъ менѣе 200 руб.), а также фабричныя и ремесленныя заведенія или мастерскія на особыхъ основаніяхъ, и 2) принимать подряды, поставки и откупа на сумму не свыше 1.200 руб. [3]).

---

[1]) Пол. о пошл. ст. 16 (по прод. 1871 г.).

[2]) Взятіе билета требуется для открытія, 1-е, конторъ купеческихъ, банкирскихъ, страховыхъ и т. п.; 2-е, магазиновъ, лавокъ, погребовъ и т. п. складочныхъ мѣстъ, гдѣ производится продажа; 3-е, трактирныхъ заведеній всякаго рода, торговыхъ бань, рыбныхъ садковъ и т. д.; 4-е, мануфактуръ, заводовъ, разныхъ фабричныхъ и ремесленныхъ заведеній. Отъ обязанности брать билеты изъемлются содержатели складочныхъ помѣщеній, предназначенныхъ только для храненія, а не для продажи товаровъ. Льгота эта обставлена, впрочемъ, извѣстными условіями.

[3]) Тамъ же, ст. 40.

Наконецъ, по свидѣтельствамъ на развозный и разносный торгъ дозволяется торговать мануфактурными и колоніальными товарами только внѣ городовъ, посадовъ и мѣстечекъ. Торгующій означенными товарами обязанъ имѣть на свое имя свидѣтельство, безъ различія, торгуетъ ли онъ отъ себя, или по порученію хозяина, или просто въ качествѣ возчика [1]).

Изъ этихъ постановленій видно, что торговыя свидѣтельства даютъ право на содержаніе фабрикъ, заводовъ и различныхъ ремесленныхъ заведеній, такъ какъ промышленность подведена подъ общее понятіе о торговыхъ дѣйствіяхъ.

Къ занятіямъ торговымъ допускаются одинаково лица всѣхъ состояній. Ст. 20 говоритъ:

„Свидѣтельства, какъ купеческія, такъ и промысловыя, могутъ быть выдаваемы лицамъ обоего пола, русскимъ подданнымъ всѣхъ состояній и иностранцамъ".

Этимъ постановленіемъ уничтожены всѣ изъятія по торговлѣ, сохранявшіяся еще отъ прежняго времени, напр., существовавшее весьма долгое время воспрещеніе лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ, брать купеческія или промысловыя свидѣтельства.

Исключенія остались для слѣдующихъ лицъ: а) священно- и церковно-служителей; это исключеніе не распространяется на оставшихся послѣ смерти ихъ вдовъ и незамужнихъ дочерей; б) протестантскихъ проповѣдниковъ, находящихся при должностяхъ; в) нижнихъ воинскихъ чиновъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ.

В. Организація ремеслъ.

§ 277. Ремесленное положеніе построено на совершенно иныхъ основаніяхъ. Оно осталось въ томъ же видѣ, какъ создала его Екатерина II. Въ древней Россіи мы не находимъ и слѣдовъ цехового устройства. Наши артели ни по своему характеру, ни по своей формѣ не напоминали западно-европейскихъ цеховъ и не содержали въ себѣ духа сословно-корпоративныхъ монополій. Екатерина II, учреждая цехи, руководилась слѣдующими соображеніями. Она имѣла въ виду поднять наши ремесла посредствомъ государственной регламентаціи, организаціей строгой торговой полиціи и, въ качествѣ дополнительной мѣры, поощреніемъ ремесленниковъ монополіями [2]). Эти начала удержались до настоящаго времени. Вотъ, почему самое понятіе о ремеслѣ наше законодательство выдѣляетъ изъ общаго понятія о торговыхъ и промышленныхъ дѣйствіяхъ.

„Подъ именемъ ремеслъ разумѣются занятія, имѣющія предметомъ обработаніе вещей, посредствомъ ручной работы" [3]).

Если эти занятія производятся въ ремесленномъ заведеніи, тогда они причисляются къ торговымъ дѣйствіямъ. Для права занятія ре-

---

[1]) Тамъ же, ст. 45.

[2]) Изслѣдованіе и оцѣнку нашего цехового устройства см. у И. И. Дитятина, назв. соч., стр. 248 и слѣд., 473 и слѣд.

[3]) Уст. ремесл., ст. 1.

меслами, по общему принципу, не выдержанному, однако, въ нашемъ законодательствѣ, надо принадлежать къ опредѣленному цеху, являющемуся, съ точки зрѣнія закона, особымъ юридическимъ лицомъ, обществомъ. Полное цеховое устройство введено, однако, далеко не во всѣхъ городахъ. Само законодательство ограничиваетъ возможность учрежденія цеховъ требованіемъ, чтобы цехъ состоялъ не менѣе какъ изъ пяти мастеровъ того же ремесла. Цеховое устройство вводится особымъ порядкомъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Для городовъ, въ которыхъ не могутъ быть введены полные цехи, допускается, на основаніи позднѣйшихъ узаконеній, упрощенное ремесленное устройство. Наконецъ, въ селеніяхъ вовсе нѣтъ цеховъ [1]). Законъ оставляетъ внѣ цехового устройства тотъ разрядъ нашихъ ремесленниковъ, который образуетъ наибольшее число ихъ въ Россіи, такъ какъ ремесленная промышленность до настоящаго времени держится главнымъ образомъ въ селеніяхъ. Она извѣстна подъ именемъ кустарной промышленности, чрезвычайно распространенной и дающей государству значительные доходы.

Такимъ образомъ, цеховое устройство существуетъ сравнительно для немногихъ лицъ.

а) *Полное цеховое устройство.*

Цѣль учрежденія цеховъ выражается 6 ст. устава ремесленнаго слѣдующимъ образомъ: общество, извѣстное подъ именемъ цеха, учреждается для усовершенствованія извѣстнаго промысла, управленія имъ и соблюденія должнаго порядка. Слѣдовательно, цехи учреждены съ цѣлью поднятія ремесленнаго искусства, внутренней ихъ администраціи и ремесленной полиціи. Въ виду этого въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ введено цеховое устройство, всѣ желающіе заниматься извѣстнымъ ремесломъ, какъ промысломъ, должны принадлежать къ цеху. Однако цехъ или ремесленное управленіе не можетъ никому запретить дневного пропитанія работою. Каждый можетъ производить всякое ремесло, но безъ открытія заведенія, безъ вывѣски и безъ именованія себя мастеромъ. Кромѣ того, отъ записки въ цехъ освобождаются: мостовщики, землекопы, каменщики, каменотесы, плотники, штукатуры и нанимающіеся въ услуженіе люди.

Въ каждомъ городѣ „мастерства, рукодѣлія и ремесла раздѣляются на столько родовъ, сколько существуетъ различныхъ къ пропитанію оными способовъ“ [2]). Слѣдовательно, собственно говоря, каждое ремесло можетъ представлять особый цехъ. Но для образованія цеха необходима наличность пяти мастеровъ одного и того же ремесла. Гдѣ недостаетъ этого числа, тамъ мастера разныхъ ремеслъ могутъ быть соединены въ одинъ сложный цехъ. Раздѣленіе ремеслъ на цехи производится городскою думою.

---

[1]) Тамъ же, ст. 206: „уѣзднымъ жителямъ, какъ-то: помѣщичьимъ, казеннымъ и удѣльнымъ поселянамъ, колонистамъ и т. п., позволяется свободно производить ремесла въ селеніяхъ, гдѣ они имѣютъ жительство, и привозить работу свою для продажи въ городъ“.

[2]) Тамъ же, ст. 5.

Каждое цеховое общество составляется изъ людей, производящихъ одинаковое ремесло, а все ремесленное сословіе дѣлится на три разряда: 1) мастеровъ, 2) подмастерьевъ и 3) учениковъ.

1) Мастера одни только являются полноправными членами цеха. На основаніи 114 ст. ремесл. уст.: „запрещается въ городѣ, гдѣ котораго ремесла цехъ учрежденъ, не учась у записнаго мастера и не имѣя управнаго свидѣтельства, называться того ремесла мастеромъ, имѣть подмастерьевъ или учениковъ и вывѣску того ремесла". Немастера могутъ работать только въ одиночку: они лишены права открывать ремесленное заведеніе. Мастеромъ называется лицо, вполнѣ знающее свое ремесло. Это знаніе испытывается особымъ порядкомъ. Желающій получить званіе мастера представляетъ цеховой управѣ пробную работу. Послѣдняя свидѣтельствуется лучшими мастерами даннаго цеха, и на основаніи ихъ отзывовъ управа постановляетъ свое рѣшеніе. На рѣшеніе цеховой управы могутъ приноситься жалобы общей ремесленной управѣ, которая, назначивъ въ своемъ присутствіи вновь испытаніе, можетъ отмѣнить первое постановленіе. На общую ремесленную управу могутъ жаловаться городской думѣ. Въ случаѣ, если цеховая управа признаетъ достоинство пробной работы, она представляетъ общей ремесленной управѣ о выдачѣ просителю аттестата. Для того, чтобы имѣть право представить пробную работу, необходимо пробыть по крайней мѣрѣ три года въ подмастерьяхъ, имѣть не менѣе 21 г. отъ роду, представить аттестаты мастеровъ, у которыхъ происходило обученіе и работа, быть въ состояніи завести мастерскую и имѣть въ ней столько инструментовъ, сколько нужно, по крайней мѣрѣ, для одного подмастерья. Кромѣ того, надо быть безпорочнаго поведенія, такъ какъ въ цехи не принимаются люди, имѣющіе за собой явные пороки [1]). Только такія лица могутъ заводить мастерскія, держать въ наймѣ или въ обученіи подмастерьевъ и учениковъ, производить въ своемъ заведеніи работы и продажу. Права мастера могутъ перейти на его вдову. Но послѣдняя ставится въ нѣкоторую опеку отъ ремесленной управы, т.-е. отъ цехового старшины и его товарищей [2]).

2) Подмастерья. Въ юридическомъ смыслѣ подмастерьемъ называется ремесленникъ, научившійся своему ремеслу, но еще не пріобрѣвшій опытности, достаточной для полученія званія мастера [3]). Въ подмастерьяхъ каждый долженъ пробыть по крайней мѣрѣ три года. Ученикамъ, обучившимся извѣстному ремеслу, выдается подмастерское свидѣтельство, и затѣмъ имъ предоставляется пріобрѣсти права мастера. По правамъ своего состоянія подмастерья принадлежатъ къ мѣщанскому сословію. Подмастерьямъ запрещается, какъ всякимъ простымъ работникамъ, открывать заведенія, имѣть въ наймѣ для своихъ работъ подмастерьевъ и учениковъ, и соединяться между собою въ товарищества съ цѣлью производства ремеслъ. Но подма-

---

[1]) Тамъ же, ст. 89. 115, 143.

[2]) Тамъ же, ст. 128.

[3]) Уст. рем., ст. 130: „подмастерье есть ремесленникъ, научившійся мастерству по всѣмъ его правиламъ; но для пріобрѣтенія опытностію совершеннаго въ работѣ искусства, онъ обязанъ быть въ семъ званіи, по крайней мѣрѣ, три года".

стерье можетъ управлять ремесленнымъ заведеніемъ самостоятельно, по порученію хозяина.

3) Ученики. Этотъ разрядъ лицъ не имѣетъ въ цехѣ особенныхъ правъ. Ученики вполнѣ подчиняются мастерамъ [1]). „Цеховой старшина приказываетъ ученику быть вѣрнымъ, послушнымъ, почтительнымъ къ мастеру и учиться ремеслу прилежно".

Срокъ, полагаемый закономъ ученику для обученія, колеблется между 5 годами maximum и 3 minimum. Этотъ послѣдній срокъ, „буде ученикъ зналъ что ни на есть касающееся до ремесла", можетъ быть сокращенъ по усмотрѣнію ремесленнаго старшины съ товарищами.

б) *Упрощенное устройство цеховъ.*

Въ тѣхъ городахъ, гдѣ нѣтъ возможности ввести полные цехи, допущено, въ 1852 г., упрощенное цеховое устройство. Сущность его опредѣляется по закону слѣдующимъ образомъ: 1) занимающіеся мастерствами не раздѣляются на цехи; 2) вся совокупность лицъ, производящихъ извѣстныя ремесла, образуетъ одно ремесленное сословіе, подъ начальствомъ ремесленной управы; 3) упрощенное цеховое устройство допускаетъ различіе только между ремесленниками и работниками: здѣсь нѣтъ ни мастеровъ, ни подмастерьевъ, ни учениковъ. Ремесленники не имѣютъ права называться мастерами.

Условія пріобрѣтенія званія ремесленника или работника приблизительно тѣ же самыя, что и для пріобрѣтенія званія мастера и подмастерья при полномъ цеховомъ устройствѣ, хотя и съ нѣкоторыми облегченіями [2]).

Въ существѣ, упрощенное цеховое устройство не представляетъ большого развитія и распространенія, хотя содержитъ въ себѣ ту же самую мысль, какъ и общее устройство цеховъ, т.-е. организацію разныхъ ремесленныхъ обществъ, подчиненныхъ, въ видахъ ремесленной полиціи, особому управленію, и имѣющихъ вмѣстѣ съ тѣмъ исключительное право на производство ремеслъ въ томъ округѣ, къ которому они приписаны. Въ этомъ отношеніи наше цеховое устройство не отошло отъ временъ Екатерины II и соотвѣтствуетъ городскимъ учрежденіямъ западной Европы во время ихъ довольно сильнаго упадка.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Законодательство по дѣламъ печати [3]).

А. Общія начала и исторія русской цензуры.

§ 278. Подъ именемъ свободы печати, въ обширномъ смыслѣ, разумѣется право безпрепятственнаго распространенія своихъ мнѣній

---

[1]) Ст. 145—151.

[2]) Уст. ремесл., ст. 190 и слѣд.

[3]) Важнѣйшія литературныя пособія: Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. VI, стр. 44—150. Julius Duboc, *Geschichte der englischen Presse* (1873 г.). Hatin,

различными механическими способами, подъ условіемъ отвѣтственности за злоупотребленія. Къ числу такихъ способовъ относятся печать и литографія. Но мысль можетъ быть выражена не только въ формѣ произведенія письменнаго, но и въ формѣ художественнаго произведенія, напр., картины, которая можетъ быть воспроизведена въ гравюрѣ, фотографіи и т. д. Всѣ эти виды воспроизведенія и распространенія идей и мнѣній, въ формѣ произведеній художественныхъ, музыкальныхъ и письменныхъ или печатныхъ, издавна, какъ въ западной Европѣ, такъ и у насъ, подчинялись различнымъ условіямъ и правиламъ.

Для освѣщенія нынѣ дѣйствующихъ въ Россіи правилъ по дѣламъ печати необходимо: 1) изложить нѣкоторыя общія научныя начала и представить, для сравненія, нѣкоторыя постановленія иностранныхъ законодательствъ, касающіяся даннаго вопроса, и 2) разсмотрѣть развитіе нашихъ цензурныхъ постановленій путемъ историческимъ.

§ 279. Логическимъ послѣдствіемъ выставленнаго выше опредѣленія свободы печати является то начало, что отношеніе государства къ произведеніямъ человѣческой мысли, о которыхъ идетъ рѣчь, должно быть чисто отрицательнымъ. Каждый можетъ безпрепятственно распространять свои мнѣнія до тѣхъ поръ, пока не совершитъ какого-либо преступленія или проступка, какіе только могутъ быть совершены путемъ печати. Сюда относятся оскорбленія чьей-либо чести, непосредственное воззваніе къ безпорядкамъ и т. п. дѣйствія, прямо предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ. Рѣшеніе вопроса о преступности извѣстнаго произведенія должно принадлежать суду.

Отсюда видно, что въ послѣднемъ своемъ развитіи понятіе свободы слова предполагаетъ систему карательной цензуры, примѣняемой судами. Но исторія законодательства по дѣламъ печати представляетъ различныя ступени. Первоначальное отношеніе государства къ этому вопросу выразилось въ формѣ предварительной цензуры. Послѣдняя не признаетъ указанныхъ выше началъ. Она требуетъ, чтобы каждое печатное произведеніе выходило въ свѣтъ не иначе, какъ по предварительномъ одобреніи надлежащей цензурной власти. Послѣ отмѣны предварительной цензуры въ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ возникли новыя формы ограниченія свободы печатнаго слова. Преимущественное вниманіе полицейскаго законодательства было обращено на періодическую пе-

---

Manuel théorique et pratique de la liberté de la presse. R. v. Mohl, *System der Präventiv-Justiz, oder Rechts-Polizei*, стр. 125—153. Fernand Giraudeau, *La presse périodique* de 1789—1867. G. A. Petit, *Essai sur la condition légale des journaux*, 1868 г. Рёслеръ, назв. соч., гл. VIII, § 65 и слѣд. Для русскаго законодательства см. проф. Андреевскаго, *Полицейское право*, т. I, стр. 263, 273 и слѣд. *Свобода рѣчи, терпимость и наши законы о печати*, неизв. автора. Г. Нотовича, *Историческій очеркъ нашего законодательства о печати* (1873 г.). *Законы о печати*, изданіе Ю. А. Бокрама (1873 г.). Г. Мсеріанца, *Законы о печати* (3-е изд. 1873 г.).

чать, въ виду того, что путемъ такихъ изданій можно, какъ говорили, „распространять въ обществѣ извѣстныя вредныя направленія", съ которыми правительства считали долгомъ вести борьбу. Стѣснительныя условія, въ которыя была поставлена печать, выразились, во-первыхъ, въ системѣ такъ называемыхъ концессій, въ силу которой никто не могъ открыть заведенія, предназначеннаго къ воспроизведенію тѣмъ или другимъ путемъ печатныхъ сочиненій безъ предварительнаго разрѣшенія правительственной власти. Такимъ образомъ, типографіи и литографіи были подчинены условіямъ предварительнаго разрѣшенія, за которымъ, кромѣ того, слѣдовалъ еще особый полицейскій надзоръ. Та же самая система была примѣнена къ изданіямъ журналовъ и газетъ; никто не могъ основать періодическаго изданія безъ предварительнаго разрѣшенія. Во-вторыхъ, для ограниченія числа лицъ, которыя могли бы основать періодическое изданіе, а также для обезпеченія возможности взысканія штрафовъ, которые будутъ налагаться судами, требовалось, чтобы каждый издатель журнала или газеты внесъ извѣстную сумму залога [1]). Затѣмъ слѣдовали еще и другія ограниченія, какъ-то: штемпельная пошлина съ каждаго экземпляра періодическаго изданія и т. д. Во Франціи ко всѣмъ этимъ условіямъ присоединилось еще одно. Сохраняя сущность карательной цензуры, т.-е. признавая тотъ принципъ, что ни одно произведеніе печати не должно подлежать предварительному просмотру прежде напечатанія, подъ условіемъ послѣдующей отвѣтственности за злоупотребленія, система Наполеона III, отмѣненная въ 1868 г., основала, кромѣ того, иной способъ взысканія. Рядомъ съ карательною властью, предоставленной судамъ, она установила систему административныхъ каръ, которыя, по употребительности своей, совершенно вытѣснили случаи привлеченія, въ особенности журналистики, къ суду [2]).

Въ западной Европѣ постепенно отмѣнялись эти ограниченія. Много такихъ льготъ принесъ и германскій имперскій законъ, вотированный въ началѣ 1874 г. [3]).

§ 280. Исторія русской печати и вмѣстѣ съ тѣмъ исторія русской цензуры нераздѣльно связаны между собой. Л. Штейнъ, въ своемъ *Die Verwaltungslehre,* дѣлаетъ различеніе между цензурой духовной и свѣтской. Онъ доказываетъ, что первыя ограниченія свободы печати вышли отъ духовнаго управленія и что цензура, даже

---

[1]) Что система залоговъ служила не для одного обезпеченія судебныхъ штрафовъ, это доказывается ихъ размѣромъ. Такъ, во Франціи въ департаментахъ сенскомъ (Парижѣ) и ронскомъ (Ліонѣ) цифра залога доходила до 50.000 франковъ; въ Австріи, въ большихъ городахъ, до 10.000 гульденовъ, въ Пруссіи до 5.000 талеровъ и т. д. Ср. проф. Андреевскаго, назв. соч., т. I, стр. 261.

[2]) Система административн. каръ легально существовала во Франціи до 1868 г.

[3]) Ср. проф. Фойницкаго „Общегерманское законодательство печати", *Вѣстникъ Европы,* январь и февраль 1874 г. Новый имперскій законъ изданъ съ отличными историческими и догматическими комментаріями г. Клотке: *Deutsches Reichsgesetz über die Presse.*

послѣ принятія ея въ завѣдываніе свѣтской власти, долгое время еще служила интересамъ церковнымъ, т.-е. преслѣдовала такъ называемыя еретическія сочиненія. Произведенія же свѣтской печати первоначально оставались свободными. На основаніи внѣшнихъ фактовъ можно бы примѣнить это же начало и къ исторіи нашей цензуры. Именно изъ того, что первыя ограниченія печати явились въ Россіи въ области литературы церковной, можно вывести заключеніе, что и у насъ цензура развивалась по тѣмъ же самымъ началамъ, какъ и въ западной Европѣ. Но это было бы заблужденіемъ. Дѣйствительно, въ Россіи цензура установилась первоначально въ области законодательства церковнаго, но это произошло единственно потому, что у насъ не было другой литературы, кромѣ литературы духовной. При слабомъ развитіи грамотности до Петра Великаго, не могло быть и рѣчи о произведеніяхъ свѣтской печати, которыя надо было бы подчинять какому-либо надзору. Тамъ, гдѣ произведенія печати явились, именно въ области церковной, они и были подчинены цензурѣ. Притомъ необходимо замѣтить, что въ Россіи первоначально даже свѣтскія произведенія печатались въ синодальныхъ типографіяхъ. До Екатерины II у насъ не было ни одной частной типографіи. Типографіи существовали при синодѣ, впослѣдствіи при академіи наукъ, при сенатѣ и нѣкоторыхъ монастыряхъ. Такимъ образомъ, задача цензуры была немногосложна.

Первое оффиціальное извѣстіе объ учрежденіи нѣкотораго цензурнаго надзора явилось въ 1720 г., по совершенно частному случаю. До свѣдѣнія синода и государя дошло, что въ кіево-печерской лаврѣ и черниговскихъ монастыряхъ печатаются книги, несогласныя съ тѣми, которыя издаются подъ вѣдѣніемъ духовной коллегіи [1]). Ради этого было предписано тѣ книги исправить, „а другихъ никакихъ книгъ, ни прежнихъ, ни новыхъ изданій, не объявя объ оныхъ въ духовной коллегіи и не взявъ отъ оной позволенія, въ тѣхъ монастыряхъ не печатать“...

Въ духовномъ регламентѣ явилось уже общее постановленіе, дѣлавшее изъ синода нѣкоторую цензурную инстанцію, которая должна разсматривать, прежде выхода въ свѣтъ, всѣ богословскія сочиненія [2]). Это же начало подтверждено Екатериной I въ 1726 г. [3]).

При Петрѣ II оно подтвердилось еще съ бо́льшею силою.

Изъ указа, сюда относящагося, видно, что въ Россіи въ то время не было ни одной частной типографіи. Изъ казенныхъ типографій, существовавшихъ въ Петербургѣ, оставлены только двѣ: одна при

---

[1]) Ср. указъ 1720 г., октября 5-го (П. С. З. № 3.653): „Великому государю, Е. Ц. В., извѣстно учинилось, что въ кіевской и черниговской типографіяхъ, въ печатныхъ книгахъ печатаютъ несогласно съ великороссійскими печатьми, которыя со многою противностію восточной церкви“ и т. д.

[2]) Духовный регламентъ, § 3 (ч. III): „аще кто о чемъ Богословское письмо сочинитъ, и тое-бъ не печатать, но первѣе презентовать въ коллегіумъ. А коллегіумъ разсмотрѣть должно, нѣтъ ли каковаго въ письмѣ ономъ погрѣшенія, ученію православному противнаго“.

[3]) Указомъ, видоизмѣнившимъ компетенцію синода и раздѣлившимъ его на два департамента, 12-го іюля 1726 г. (П. С. З. № 4.919).

сенатѣ, для печатанія указовъ, другая при академіи; она должна была печатать переведенныя съ иностранныхъ языковъ историческія сочиненія, но не иначе, какъ съ апробаціей синода. Всѣ остальныя типографіи, бывшія при синодѣ и Александро-Невскомъ монастырѣ, велѣно „перевесть въ Москву со всѣми инструменты, и печатать только однѣ церковныя книги, какъ издревлѣ бывало, въ одномъ мѣстѣ на Москвѣ, подъ вѣденіемъ синодскимъ, и чтобъ никакихъ въ печатаніи тѣхъ книгъ погрѣшеній и противности, какъ закону, такъ и церкви быть не могло, того синоду по должности своего званія смотрѣть прилежно“ [1]).

Первымъ чисто свѣтскимъ изданіемъ въ Россіи были академическія вѣдомости, издававшіяся при академіи наукъ. Первоначально академіи дано было право печатать ихъ подъ собственной своей цензурой. Но въ царствованіе Елизаветы Петровны изданіе россійскихъ вѣдомостей поставлено подъ надзоръ сенатской конторы [2]).

До царствованія Екатерины II мы не видимъ особеннаго развитія цензуры, вѣроятно потому, что въ то время не печаталось въ большомъ количествѣ книгъ и не существовало вольныхъ типографій. Поэтому мѣры цензуры направлялись противъ привоза нѣкоторыхъ иностранныхъ сочиненій и на истребленіе вредныхъ русскихъ книгъ, привезенныхъ изъ-за границы [3]).

§ 281. Эти разрозненныя мѣры приводятся въ систему въ царствованіе Екатерины II. Въ это же время учреждаются у насъ и вольныя (частныя) типографіи. Первая вольная типографія въ Россіи основана Гартунгомъ въ 1771 г. Ему дана привилегія печатать книги только на иностранныхъ языкахъ и съ тѣмъ, чтобы въ нихъ не было ничего противнаго правиламъ вѣры, правительству и добрымъ нравамъ. Поэтому онъ долженъ былъ печатать сочиненія, освидѣтельствованныя правительственной властью и дозволенныя къ печати. Затѣмъ, на всѣхъ книгахъ, выходящихъ изъ его типографіи,

---

[1]) Указъ 4-го октября 1727 г. „О бытіи въ Санктпетербургѣ типографіямъ только при сенатѣ и при академіи, о переводѣ въ Москву для печатанія церковныхъ книгъ типографій, находившихся при синодѣ и при Александровскомъ монастырѣ“ (П. С. З. № 5.175).

[2]) Ср. ук. 18-го марта 1742 г. „О печатаніи Академіи наукъ Россійскихъ Вѣдомостей съ апробаціи сенатской конторы“. Это предписаніе издано вслѣдствіе того, что въ вѣдомостяхъ появилось невѣрное извѣстіе о томъ, будто императрица пожаловала д. т. с. Михаила Бестужева орденомъ св. Андрея. П. С. З. № 8.529.

[3]) Такъ, въ 1748 г., декабря 9-го (П. С. З. № 8.832) было предписано не привозить печатанныхъ въ чужихъ краяхъ на русскомъ языкѣ книгъ, не освидѣтельствованныхъ синодомъ, и запрещены переводы иностранныхъ духовныхъ книгъ безъ дозволенія синода. Этотъ указъ вышелъ по поводу сочиненія Арнда *Объ истинномъ христіанствѣ*, признаннаго въ Россіи еретическимъ. Ср. также ук. 25-го августа 1750 г. (П. С. З. № 9.794) „О представленіи книгъ на иностранныхъ языкахъ, въ которыхъ упоминаются имена бывшихъ въ два (предыдущія) правленія извѣстныхъ персонъ, въ Академію Наукъ, если оныя книги тамъ печатаны; о препровожденіи прочихъ въ правительств. сенатъ, и о запрещеніи ввоза таковыхъ книгъ изъ чужихъ краевъ“.

должно быть означено: „печатано въ вольной Гартунговой типографіи“ [1]).

Въ 1776 г., августа 22-го, дана подобная же привилегія иностранцамъ Вейтбрехту и Шнору; имъ дозволено печатать книги на всѣхъ языкахъ, подъ указанными выше условіями [2]).

Вообще, фактически, въ теченіе большей половины царствованія императрицы Екатерины II печать находилась въ очень благопріятныхъ условіяхъ. Особенно выгодное положеніе создано для нея указомъ 1783 г., не только хорошимъ для того времени, но можно сказать смѣлымъ, потому что въ немъ до извѣстной степени выражены такія начала, которыя въ европейскихъ государствахъ осуществлены лишь въ послѣднее время. Указъ этотъ содержитъ въ себѣ дозволеніе во всѣхъ городахъ и столицахъ заводить типографіи и печатать книги на русскомъ и иностранныхъ языкахъ. Это дозволеніе дано всѣмъ лицамъ, которыя бы пожелали учредить типографіи и т. п. заведенія. Превосходство началъ, выраженныхъ въ указѣ 1783 г., заключается именно въ томъ, что открытіе типографій подведено подъ общія условія учрежденія фабрикъ и ремесленныхъ заведеній, т.-е. дозволено заводить ихъ безъ предварительнаго разрѣшенія правительства, но съ увѣдомленіемъ управы благочинія объ открытіи. На управу благочинія возложена обязанность свидѣтельствовать книги прежде ихъ печатанія.

Разрѣшеніе открывать вольныя типографіи послужило благопріятнымъ толчкомъ къ развитію нашего просвѣщенія. Въ тѣ 13 лѣтъ, пока дѣйствовалъ указъ 1783 г, у насъ вышло чрезвычайно много полезныхъ книгъ (Новиковъ). Событія французской революціи неблагопріятно отозвались въ Россіи. Должно сказать, впрочемъ, что императрица уступила всеобщему реакціонному движенію, начавшемуся тогда въ Европѣ, только незадолго до своей смерти. Она скончалась 6-го ноября 1796 г., а 16-го сентября 1796 г. изданъ былъ временный указъ сенату, ограничившій свободу печати. Частныя типографіи упразднены во всѣхъ городахъ за весьма немногими исключеніями. Въ Петербургѣ, Москвѣ, Ригѣ, Одессѣ и при Радзивиловской таможнѣ учреждены особыя цензурныя начальства изъ одного духовнаго и двухъ свѣтскихъ лицъ. Книги не могли издаваться иначе, какъ съ дозволенія цензуры. Послѣдняя должна была слѣдить за сочиненіями, какъ выходящими въ Россіи, такъ и привозимыми изъ-за границы.

Въ короткое царствованіе императора Павла эти мѣры еще болѣе усилились. Онѣ отмѣнены въ 1802 г., 9 февраля [3]). Императоръ Александръ I дозволилъ открывать вольныя типографіи на началахъ указа 1783 г., при чемъ обязанность просматривать печатныя книги была возложена на губернаторовъ. Эти начала дѣйствовали, однако, не долго. Уже въ 1803 г. возникла мысль объ учрежденіи цензуры, которая и вводится вмѣстѣ съ университетскими уставами. Съ этого времени начинаетъ опредѣляться то начало, что цензура должна

[1]) П. С. З. № 13.572.
[2]) Тамъ же, № 14.495.
[3]) П. С. З. № 20.139.

принадлежать министерству народнаго просвѣщенія [1]). Но, несмотря на сосредоточеніе цензуры въ университетахъ, отъ времени до времени учреждались особыя цензурныя управленія. Послѣ 1815 г., подъ вліяніемъ начавшейся во всей Европѣ реакціи, явилось сильное ограниченіе свободы русской печати, въ особенности же подъ управленіемъ министра народнаго просвѣщенія Шишкова [2]).

---

[1]) Ср. тамъ же университ. уст. 1804 г., №№ 21.498, 21.499 и слѣд. Относительно цензуры см. для московскаго унив. § 180 и слѣд., харьковскаго — § 177 и слѣд., казанскаго—§ 177 и слѣд.

[2]) Здѣсь не безполезно будетъ остановиться на мнѣніяхъ Шишкова, имѣвшаго такое вліяніе на исторію нашей цензуры. Они изложены самимъ адмираломъ въ запискѣ, представленной имъ въ 1815 г. въ государственный совѣтъ. Адмиралъ, по своему обыкновенію, начинаетъ съ разбора слова „цензура". Оно происходитъ, говоритъ онъ, „отъ латинскаго глагола censeo, имѣющаго одинъ корень съ нашимъ цѣню, и тожъ самое значащаго". Затѣмъ авторъ, поговоривъ о значеніи римскихъ цензоровъ, замѣчаетъ, что „цензорство" возобновилось, когда было изобрѣтено книгопечатаніе. Но должность эта „сдѣлалась совсѣмъ иная и гораздо обширнѣйшая, ибо оная состояла уже не въ присмотрѣ за дѣяніями людскими, а въ разсматриваніи и оцѣнкѣ умствованій ихъ, могущихъ несравненно больше приносить пользы или вреда, нежели добрые или худые въ общежитіи примѣры". Изобрѣтеніе книгопечатанія, говоритъ дальше Шишковъ, произвело большую перемѣну въ способѣ образованія людей. „Оно въ каждомъ частномъ человѣкѣ сдѣлалось зависящимъ отъ него самого; всякой, кто зналъ грамотѣ, сталъ читать и наполять умъ свой и душу понятіями и мнѣніями того, кто лучше умѣлъ говорить его сердцу. Отселѣ потекли обильныя струи добра и зла. Науки и нравоученія стали преподаваться не единымъ благомыслящимъ, любомудрымъ мужемъ, вѣщающимъ подъ открытымъ небомъ, стекшемуся для слушанія его народу; но всякой, мудрый и невѣжда, правдолюбецъ и лжеумствователь, добронравный и развращенный, ораторъ и пустословъ, стали каждый свое писать и печатать.... Отсюду произошло, что гдѣ вѣра возносила священный гласъ свой,—тамъ и безвѣріе.... изрыгало смѣхъ и кощунство.... Гдѣ благочестивая душа простымъ и чистосердечнымъ умомъ своимъ старалась освѣщать правду, порождать любовь къ честности и благонравію,—тамъ и злочестивая душа хитрымъ и лукавымъ умомъ своимъ тщилась затмить свѣтильникъ истины, и при мракахъ лжи, прельщать легковѣріе и возбуждать въ немъ склонность къ злонравію". „Въ сей борьбѣ зла съ добромъ", продолжаетъ Шишковъ, „перевѣсъ въ пользу того или другого долженствовалъ быть наблюдаемъ цензурою или оцѣнкою книгъ, дабы добрыя изъ нихъ для просвѣщенія и пользы выпускаемы, а худыя, для отвращенія могущаго отъ нихъ произойти вреда, останавливаемы были".

Необходимость этого участія правительства „въ борьбѣ зла съ добромъ", Шишковъ доказываетъ, между прочимъ, результатами движенія умовъ въ XVIII вѣкѣ: „прошедшій вѣкъ, названный просвѣщеннымъ и философскимъ, усыпя бдѣніе правительствъ, породилъ и возлелѣялъ сей духъ безбожія и злонравія, сей духъ, истребленіемъ и убійствами дышащій, отъ котораго потрясаются правительства, потухаетъ свѣтъ вѣры, умолкаетъ законъ, гибнетъ власть, водворяется, свирѣпствуетъ шумное буйство, и добродѣтель, труды науки, художества утопаютъ въ потокахъ крови. Таковы суть слѣдствія, рождающіяся отъ дремоты правительствъ смотрѣть за нравами". Ср. *Русскій Архивъ* за 1865 г., стр. 1.339 и слѣд.

§ 282. Обстоятельства, при которыхъ вступилъ на престолъ императоръ Николай I, конечно, не могли расположить къ дарованію льготъ печати. Подъ вліяніемъ идей, господствовавшихъ въ то время во всей континентальной Европѣ, и спеціально событій 14-го декабря 1825 г., изданъ былъ цензурный уставъ 10 іюня 1826 г. [1]), воспроизводящій во всей чистотѣ идею предварительной цензуры. На основаніи устава, „цѣль учрежденія цензуры состоитъ въ томъ, чтобы произведеніямъ словесности, наукъ и искусствъ, при изданіи ихъ въ свѣтъ посредствомъ книгопечатанія, гравированія и литографіи дать полезное или, по крайней мѣрѣ, безвредное для блага отечества направленіе“ [2]). Слѣдовательно, цензура учреждена не только для противодѣйствія положительнымъ вреднымъ направленіямъ, но и для нѣкотораго воспитанія общества.

Это прямо выражено въ § 3 устава: „обязанность цензуры, при разсматриваніи всѣхъ сихъ произведеній, состоитъ въ огражденіи святыни, престола, постановленныхъ отъ него властей, законовъ отечественныхъ, нравовъ и чести народной и личной отъ всякаго, не только злонамѣреннаго и преступнаго, но и неумышленнаго на нихъ покушенія“.

Та же мысль выражена въ постановленіяхъ о верховномъ цензурномъ комитетѣ, состоявшемъ изъ трехъ лицъ: министра народнаго просвѣщенія, министра внутреннихъ дѣлъ и министра иностранныхъ дѣлъ, соотвѣтственно тремъ главнымъ обязанностямъ комитета: 1) попеченію о наукахъ и воспитаніи юношества, 2) о нравахъ и внутренней безопасности, и 3) о направленіи общественнаго мнѣнія согласно съ настоящими политическими обстоятельствами и видами правительства. Затѣмъ, въ самыхъ цензурныхъ правилахъ до мельчайшей подробности опредѣлены обязанности цензора, именно съ этой воспитательной, педагогической точки зрѣнія [3]).

Этотъ уставъ былъ несостоятеленъ въ самомъ своемъ существѣ, и потому правительство обратилось къ другимъ основаніямъ. Въ

---

[1]) 2-е П. С. З. № 403.

[2]) Уст. о ценз. 1826 г., § 1.

[3]) Доказательствомъ подробной регламентаціи дѣйствій цензуры могутъ служить слѣдующія, между прочимъ, постановленія устава. „Не позволяется пропускать къ напечатанію мѣста въ сочиненіяхъ и переводахъ, имѣющія двоякой смыслъ, ежели одинъ изъ нихъ противенъ цензурнымъ правиламъ“. § 151. „Запрещается сочинителямъ и переводчикамъ въ печатныхъ произведеніяхъ ихъ означать цѣлыя мѣста точками, или другими знаками, какъ бы нарочно для того поставляемыми, чтобы читатели угадывали сами содержаніе пропущенныхъ повѣствованій или выраженій, противныхъ нравственности, благопристойности или общественному порядку“. § 152. Цензоръ долженъ былъ наблюдать и за чистотою языка въ разсматриваемомъ сочиненіи (§ 154); не допускать въ книгопродавческихъ каталогахъ рекламъ, могущихъ ввести читателя въ заблужденіе (§ 157); смотрѣть, чтобы историческія сочиненія отъ повѣствованія не обращались къ умствованію (§ 181); чтобы въ книгахъ по естественнымъ и медицинскимъ наукамъ не допускались безполезныя отступленія, кои отвлекаютъ читателей и учащихся отъ вещественнаго къ духовному, нравственному или гражданскому міру (§ 192) и т. п.

1828 г., апрѣля 22-го, вышелъ новый уставъ о цензурѣ [1]). Здѣсь выражаются уже иныя воззрѣнія и явилась болѣе правильная постановка вопроса.

Цензура иностранная и внутренняя цензура были соединены въ одно управленіе. Общій принципъ цензуры опредѣленъ слѣдующимъ образомъ:

„Цензура имѣетъ обязанностью разсматривать произведенія словесности, наукъ и искусствъ, назначаемыя къ изданію въ свѣтъ внутри государства посредствомъ книгопечатанія, гравированія или литографіи; а равно и привозимыя изъ-за границы, и дозволять изданіе или продажу тѣхъ только изъ оныхъ, кои въ цѣломъ составѣ и въ частяхъ своихъ непротивны изложеннымъ въ слѣдующемъ § 3 общимъ правиламъ“ [2]).

Въ § 3 устава читаемъ:

„Произведенія словесности, наукъ и искусствъ подвергаются запрещенію цензуры: 1) когда въ оныхъ содержится что-либо клонящееся къ поколебанію ученія православной греко-россійской церкви, ея преданій и обрядовъ, или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры; 2) когда въ оныхъ содержится что-либо нарушающее неприкосновенность верховной самодержавной власти, или уваженіе къ императорскому дому, и что-либо противное кореннымъ государственнымъ постановленіямъ; 3) когда въ оныхъ оскорбляются добрые нравы и благопристойность, и 4) когда въ оныхъ оскорбляется честь какого-либо лица непристойными выраженіями или предосудительнымъ обнародованіемъ того, что̀ относится до его нравственности или домашней жизни, а тѣмъ болѣе клеветою“.

Такимъ образомъ, отношеніе цензурнаго устава 1828 г. къ произведеніямъ печати менѣе отрицательное, чѣмъ какое существовало по уставу 1826 г. Онъ запрещаетъ только пропускать тѣ сочиненія, которыя подходятъ подъ какой-либо изъ пунктовъ § 3. Далѣе, въ немъ ограждаются, насколько это возможно при системѣ предварительной цензуры, права сочинителей; указаны способы жалобъ на цензоровъ. Притомъ самая дѣятельность цензоровъ не стѣснена до такой степени, какъ по уставу 1826 г. Послѣдній прямо опредѣлялъ, какія изъ сочиненій могутъ быть разрѣшены къ печати. Напротивъ, уставъ 1828 г. ограничивается лишь нѣсколькими общими постановленіями по этому вопросу, примѣненіе которыхъ ставится въ зависимость отъ усмотрѣнія цензоровъ.

Несмотря на все это, предварительная цензура, по самому существу своему зависимая отъ условій и направленія времени, не могла отразиться благопріятно на развитіи русской литературы. Поэтому, въ началѣ нынѣшняго царствованія, было приступлено къ разсмотрѣнію цензурнаго устава 1828 г., потерпѣвшаго довольно значительныя измѣненія. Самое существенное изъ нихъ заключается въ томъ, что цензура изъята изъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія, съ передачею ея въ вѣдомство министерства внутрен-

---

[1]) 2-е П. С. З. № 1.979.

[2]) Уст. о ценз. 1828 г., § 1.

нихъ дѣлъ [1]). Затѣмъ, всѣ эти преобразованія закончились изданіемъ временныхъ правилъ 6 апрѣля 1865 г.

Б. Дѣйствующее законодательство.

§ 283. Законъ 6-го апрѣля 1865 г. не создалъ какой-либо общей системы по дѣламъ печати. Во-1-хъ, должно замѣтить, что правила 1865 г. изданы въ видѣ временныхъ, впредь до дальнѣйшихъ указаній опыта, какъ сказано въ высочайшемъ указѣ правительствующему сенату; во-2-хъ, они распространены лишь на нѣкоторыя изданія и при нѣкоторыхъ условіяхъ. Вслѣдствіе этого въ Россіи существуетъ въ настоящее время нѣсколько системъ, имѣющихъ каждая самостоятельное значеніе.

Во-первыхъ, осталось прежнее дѣленіе цензуры на свѣтскую и духовную. Цензура духовная не измѣнила своего основанія и до извѣстной степени простираетъ свое дѣйствіе даже на изданія, подходящія подъ правила 1865 г. Затѣмъ, на прежнемъ же основаніи дѣйствуетъ иностранная цензура, учрежденная для книгъ, привозимыхъ изъ-за границы, хотя она и соединена съ общимъ цензурнымъ вѣдомствомъ. Наконецъ, для весьма многихъ изданій оставлена система предварительной цензуры, въ общихъ чертахъ согласная съ началами цензурнаго устава 1828 г., но съ извѣстными дополненіями и измѣненіями, послѣдовавшими въ позднѣйшее время.

Такимъ образомъ, законъ о печати 1865 г. установляетъ какъ бы нѣкоторыя изъятія изъ общаго правила, распространяющіяся на изданія какъ періодическія, такъ и непериодическія.

§ 284. По правиламъ 6-го апрѣля 1865 г., на основаніи высочайшаго указа, даннаго сенату, отъ предварительной цензуры освобождены въ обѣихъ столицахъ всѣ оригинальныя сочиненія, объемомъ не менѣе 10-ти печатныхъ листовъ, и всѣ переводы, объемомъ не менѣе 20-ти печатныхъ листовъ. Выходъ ихъ въ свѣтъ обставленъ слѣдующими условіями: 1) на указанныхъ сочиненіяхъ и переводахъ должны быть выставлены имя и адресъ типографіи, въ которой они напечатаны [2]); 2) по окончаніи печатанія они представляются въ цензурный комитетъ за недѣлю до выхода въ свѣтъ [3]). Этотъ срокъ установленъ для того, чтобы дать цензорамъ время разсмотрѣть сочиненіе и, если оно будетъ признано вреднымъ или несоотвѣтствующимъ цензурнымъ правиламъ, доставить средства привлеченія къ отвѣтственности виновныхъ лицъ.

Отвѣтственность эта, по правиламъ 1865 г., согласна съ общими началами карательной цензуры, т.-е. за конфискаціей книги, въ случаѣ усмотрѣннаго въ ней злоупотребленія, виновное лицо предается суду по правиламъ, выраженнымъ въ уставѣ о печати [4]). Но это

---

[1]) Въ 1863 г., января 14-го.

[2]) Правила 6-го апр. 1865 г., отд. III, гл. I, ст. 15.

[3]) Правила 1865 г. установляли 3-дневный срокъ; тамъ же, ст. 13.

[4]) Прав. 1865 г., отд. IV, и высоч. утв. 12-го дек. 1866 г. мнѣніе госуд. сов. о порядкѣ судопроизводства по дѣламъ печати.

основное начало видоизмѣнено высочайше утвержденнымъ 7-го іюня 1872 г. мнѣніемъ государственнаго совѣта. Государственный совѣтъ постановилъ слѣдующее:

„Если распространеніе освобожденной отъ предварительной цензуры книги или нумера повременнаго изданія, выходящаго безъ цензуры рѣже одного раза въ недѣлю, министромъ внутреннихъ дѣлъ признано будетъ особенно вреднымъ, то онъ можетъ, сдѣлавъ распоряженіе о предварительномъ задержаніи такого произведенія, представить о воспрещеніи выпуска онаго въ свѣтъ на окончательное разрѣшеніе комитета министровъ“ [1]).

По постановленію заключеній по дѣламъ этого рода, комитету министровъ предоставлена исполнительная власть, т. е. эти заключенія получаютъ силу безъ утвержденія Императора.

Экземпляры вреднаго сочиненія должны быть немедленно отобраны и уничтожены [2]).

Затѣмъ, означенное мнѣніе государственнаго совѣта различаетъ случаи вреднаго направленія, обнаруженнаго въ извѣстномъ сочиненіи, отъ положительнаго преступленія, совершеннаго путемъ печати. Въ 4-мъ пунктѣ этого мнѣнія говорится:

„Если въ задержанномъ сочиненіи или нумерѣ повременнаго изданія усматривается преступленіе, то, независимо отъ задержанія экземпляровъ подобныхъ изданій, можетъ быть возбуждено судебное преслѣдованіе виновныхъ общеустановленнымъ въ законѣ порядкомъ“.

Такимъ образомъ, въ силу закона 1872 г. отвѣтственность по суду является исключеніемъ изъ общаго правила, имѣющимъ мѣсто въ томъ случаѣ, когда въ книгѣ будетъ найдено не только вредное направленіе, но и преступленіе.

---

[1]) Высоч. утвержд. 7-го іюня 1872 г. мнѣніе госуд. сов., п. 1.

[2]) Мнѣніе государств. совѣта, высочайше утвержд. 7-го іюня 1872 г., основано на слѣдующихъ соображеніяхъ: „государственный сов., въ департаментѣ законовъ и въ общемъ собраніи, разсмотрѣвъ представленіе министра внутреннихъ дѣлъ о дополненіи и измѣненіи нѣкоторыхъ изъ дѣйствующихъ узаконеній о печати, принялъ во вниманіе, что на основаніи дѣйствующаго нынѣ закона 6-го апрѣля 1865 г. оригинальныя сочиненія, объемомъ не менѣе 10 и переводныя не менѣе 20 печатныхъ листовъ, въ обѣихъ столицахъ освобождены отъ предварительной цензуры, и затѣмъ пресѣченіе встрѣчающихся въ нихъ злоупотребленій печатнымъ словомъ предоставлено лишь карательной власти суда, въ предѣлахъ, указанныхъ общимъ уложеніемъ о наказаніяхъ и особыми постановленіями упомянутаго закона. Такое облегченіе для книгъ означеннаго объема признано было возможнымъ въ томъ преимущественно предположеніи, что онѣ, по содержанію своему, принадлежатъ обыкновенно къ литературѣ серьезной, обращающейся къ болѣе зрѣлымъ умамъ, и по самой цѣнѣ не будучи доступны распространенію въ массѣ малообразованныхъ читателей, не могутъ съ удобствомъ служить орудіемъ вредной пропаганды. Но изъ представленныхъ нынѣ на усмотрѣніе государственнаго совѣта данныхъ видно, что въ послѣдніе годы, на ряду со многими полезными произведеніями печати, неоднократно были случаи изданія безцензурныхъ сочиненій, наполненныхъ самыми опасными лжеученіями, стремящихся ниспровергнуть священныя истины религіи, извратить понятія о нравственности и поколебать коренныя основы государственнаго и общественнаго порядка“ и т. д.

Наше законодательство признаетъ послѣдовательную отвѣтственность за злоупотребленія печати. Прежде всего привлекается къ суду **сочинитель**, если онъ не докажетъ, что книга его вышла въ свѣтъ безъ его вѣдома и согласія. Затѣмъ, если авторъ произведенія докажетъ это, или если имя и мѣсто жительства его неизвѣстны, или онъ выбывалъ за границу, тогда отвѣтственность падаетъ на **издателя**. Типографъ или литографъ подлежатъ отвѣтственности въ томъ случаѣ, когда ни издатель, ни сочинитель не могутъ быть привлечены къ суду по неизвѣстности ихъ именъ и мѣста пребыванія, или вслѣдствіе отъѣзда изъ Россіи. Наконецъ, книгопродавецъ призывается къ суду въ томъ случаѣ, если на продаваемомъ экземплярѣ сочиненія не выставлено имени и мѣста жительства типографа или литографа [1]).

Кромѣ сочиненій и переводовъ указаннаго объема, отъ предварительной цензуры освобождаются повсемѣстно: 1) всѣ правительственныя изданія; 2) всѣ изданія университетовъ, академій и ученыхъ обществъ и установленій. Всѣ эти установленія имѣютъ свою внутреннюю цензуру и имъ предоставлено право одобрять къ печати сочиненія, издаваемыя на ихъ счетъ и съ чисто научною цѣлью. Такимъ образомъ, означенныя изданія подвергаются предварительной цензурѣ тѣхъ вѣдомствъ, которыя ихъ выпускаютъ въ свѣтъ.

Повсемѣстно и совершенно освобождены отъ предварительной цензуры: всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ сихъ языковъ; чертежи, планы и карты, если они не имѣютъ текста; музыкальныя произведенія при томъ же условіи, визитныя карточки, этикеты и т. п. произведенія [2]).

§ 285. Подъ именемъ повременныхъ изданій разумѣются вообще: 1) газеты и журналы, выходящіе въ свѣтъ отдѣльными нумерами, листами или книжками; 2) сборники или собранія новыхъ оригинальныхъ или переводныхъ сочиненій разныхъ писателей, издаваемые подъ однимъ общимъ заглавіемъ болѣе чѣмъ два раза въ годъ. Исключеніе отсюда составляютъ: 1) сборники напечатанныхъ прежде сочиненій, напр., хрестоматіи; 2) собранія историческихъ актовъ, и 3) словари [3]).

Выходъ въ свѣтъ повременныхъ изданій обусловливается **концессіей**. Начало концессіи проведено въ нашемъ законодательствѣ весьма послѣдовательно и подробно. Во-первыхъ, ни одно изданіе не можетъ быть основано безъ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Отъ министра зависитъ какъ дозволить выпускъ въ свѣтъ извѣстное повременное изданіе, такъ и опредѣлить условія его изданія, т.-е. или безъ цензуры, или подъ условіемъ предварительной цензуры [4]).

Во-вторыхъ, каждое повременное изданіе должно имѣть одного

---

[1]) Отд. IV прав. о печ., 1865 г., ст. 2.

[2]) Высоч. указъ, данный сенату, I, 6. (П. С. З. № 41.988), ср. отд. III, гл. I ст. 12 (П. С. З. № 41.990).

[3]) Тамъ же, отд. II, ст. 1, 3.

[4]) Тамъ же, ст. 4.

или нѣсколькихъ отвѣтственныхъ редакторовъ, которые также должны быть утверждены министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]). Званіе редактора не можетъ быть возложено и затѣмъ сохранено въ случаѣ, если лицо, носящее или желающее его принять: 1) подвергнется лишенію или ограниченію правъ состоянія, или отдачѣ подъ надзоръ полиціи, по судебному приговору; 2) лишится общей гражданской правоспособности вслѣдствіе какихъ-либо другихъ причинъ; 3) выѣдетъ за границу безъ увѣдомленія главнаго управленія, или не возвратится по приглашенію управленія или же другой власти [2]).

Разрѣшеніе, выданное министромъ внутреннихъ дѣлъ на право изданія и право редакторства, не безсрочно. Оно сохраняетъ свою силу въ теченіе годичнаго срока со дня выдачи его. Послѣ пропуска этого времени выданное разрѣшеніе теряетъ силу [3]). Если повременное изданіе выходило нѣкоторое время, но потомъ пріостановилось, и пріостановка эта продолжалась болѣе года, тогда на возобновленіе изданія требуется новое разрѣшеніе. Въ случаѣ перехода повременнаго изданія отъ одного издателя къ другому „главное управленіе должно быть своевременно о томъ увѣдомлено, за подписью прежняго и новаго издателей". Но на перемѣну редактора испрашивается разрѣшеніе порядкомъ, указаннымъ выше [4]).

Второе условіе для повременныхъ изданій, выходящихъ безъ цензуры, есть представленіе залога [5]).

„Залогъ отвѣтствуетъ за денежныя взысканія, налагаемыя на повременное изданіе" [6]). Такова оффиціальная цѣль установленія системы залоговъ. Залогъ вносится въ слѣдующихъ размѣрахъ: а) для ежедневной газеты, или выходящей въ свѣтъ не менѣе шести разъ въ недѣлю—5000 р.; б) для прочихъ повременныхъ изданій—2500 р. [7]).

Обязанность представленія залога лежитъ только на повременныхъ изданіяхъ, желающихъ выходить безъ предварительной цензуры. Поэтому отъ нея освобождаются: 1) изданія, выходящія съ разрѣшенія цензуры; 2) всѣ тѣ, содержаніе которыхъ будетъ чисто ученое, хозяйственное, или техническое; 3) изданія правительственныя, университетовъ, академій и ученыхъ обществъ и установленій [8]).

Для осуществленія надзора за повременными изданіями, выходящими безъ предварительной цензуры, требуется, чтобы на каждомъ нумерѣ газеты, на каждой книжкѣ журнала или на каждомъ выпускѣ сборника должны были быть означены имена издателя, отвѣтственнаго редактора и типографіи и подписная цѣна; если же изданіе выходитъ съ предварительной цензурой, то и цензурное дозволеніе [9]). Кромѣ того, издатели повременныхъ изданій обязываются предста-

---

[1]) Тамъ же, ст. 5 и 6.
[2]) Тамъ же, отд. II, ст. 12.
[3]) Тамъ же, ст. 9.
[4]) Тамъ же, ст. 10 и 11.
[5]) Тамъ же, ст. 15.
[6]) Тамъ же, ст. 19.
[7]) Тамъ же, ст. 16.
[8]) Тамъ же, ст. 17.
[9]) Тамъ же, ст. 28.

вить ихъ въ цензурные комитеты въ слѣдующіе сроки: а) экземпляры каждаго нумера газеты и вообще изданія, выходящаго не менѣе одного раза въ недѣлю, одновременно съ приступомъ къ окончательному печатанію того нумера; б) экземпляры каждаго выпуска изданія, выходящаго въ свѣтъ рѣже одного раза въ недѣлю, не позже какъ за *четыре* дня до разсылки подписчикамъ или выпуска въ продажу [1]).

§ 286. Для изданій, выходящихъ безъ предварительной цензуры, установлена особая карательная система, которую можно назвать смѣшанной. Подъ понятіе злоупотребленія свободою печати въ широкомъ смыслѣ подходятъ не только преступленія, совершаемыя путемъ печатнаго слова, но и такъ называемое „вредное направленіе", т.-е. дѣйствіе, которое не заключаетъ въ себѣ опредѣленныхъ признаковъ преступленія, дѣйствіе, сущность котораго обнаруживается изъ сопоставленія отдѣльныхъ мѣстъ книги и общаго его духа. Такое широкое толкованіе злоупотребленія, по дѣламъ печати, ведетъ за собой логически два рода карательныхъ мѣръ: 1) отвѣтственность по суду, если сочиненіе содержитъ въ себѣ признаки преступнаго дѣйствія, и 2) административную расправу, примѣняемую къ „вреднымъ направленіямъ".

Въ этомъ духѣ карательная система была развита во Франціи законодательствомъ Наполеона III [2]). Въ другихъ государствахъ Европы она существовала очень короткое время [3]).

Та же самая система развита въ Россіи по правиламъ 1865 г.

На основаніи этихъ правилъ, суду подлежатъ тѣ произведенія печати, которыя содержатъ въ себѣ точные признаки преступленія, предусмотрѣнные какъ во временныхъ правилахъ 1865 г. [4]), такъ и въ уложеніи о наказаніяхъ [5]).

Самая главная административная кара по закону 1865 г. есть временное закрытіе періодическаго изданія. Эта мѣра можетъ быть предпринята министромъ внутреннихъ дѣлъ на основаніи мнѣнія совѣта главнаго управленія по дѣламъ печати. Для того, чтобы сообщить этимъ закрытіямъ легальную форму, законодательство обставляетъ ихъ слѣдующими условіями: 1) министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право закрыть изданіе не прежде, какъ послѣ трехъ предостереженій, данныхъ повременному изданію; 2) въ каждомъ изъ предостереженій должна быть указана статья, подавшая къ тому поводъ; 3) третье предостереженіе ipso jure влечетъ за собой закрытіе изданія на срокъ, который будетъ указанъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, но не свыше 6 мѣсяцевъ [6]). Это правило распростра-

---

[1]) Правила 1865 г. установляли не четырехъ-, а двухдневный срокъ; тамъ же, ст. 25.

[2]) Введена въ 1852 г. и продолжала свое дѣйствіе до 1868 г.

[3]) Въ Пруссіи, напр., она дѣйствовала съ іюня по ноябрь 1863 г.

[4]) Врем. прав., отд. IV.

[5]) Улож. о наказ., раздѣлъ VIII, гл. V, ст. 1008—1048.

[6]) Дѣйствіе этого правила усилено 17 октября 1866 г. тѣмъ, что редакціямъ и сотрудникамъ газетъ и журналовъ, подвергнутыхъ такой пріостановкѣ, воспрещается въ продолженіе оной издавать отъ имени тѣхъ редакцій какое-либо изданіе.

няется и на повременныя изданія, арендуемыя у правительственныхъ, или ученыхъ учрежденій [1]).

Изданія, подвергшіяся предостереженію, обязаны напечатать его въ ближайшемъ нумерѣ, вышедшемъ послѣ того, подъ страхомъ штрафа въ 25 р. за каждый нумеръ, коихъ изданіе выходитъ болѣе одного раза въ мѣсяцъ, и въ 100 р., когда оно выходитъ разъ въ мѣсяцъ и рѣже.

По истеченіи срока закрытія изданіе можетъ быть возобновлено. Но если министръ внутреннихъ дѣлъ найдетъ изданіе особенно вреднымъ, то можетъ войти съ представленіемъ о совершенномъ прекращеніи его въ 1-й департаментъ правительствующаго сената. Прекращенное такимъ образомъ изданіе можетъ быть возобновлено не иначе, какъ съ особаго разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ [2]).

Послѣдующія узаконенія предоставляли административной власти принимать еще слѣдующія мѣры. Министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ воспретить продажу отдѣльныхъ нумеровъ газеты на срокъ, который будетъ найденъ нужнымъ, и безъ объясненія мотивовъ этой мѣры [3]). Затѣмъ, отдѣльные нумера каждаго журнала и газеты могутъ быть конфискованы и уничтожены, на основаніи заключенія комитета министровъ [4]).

§ 287. Кромѣ того, періодическія изданія подвергаются отдѣльнымъ ограничительнымъ условіямъ. Во-первыхъ, въ случаѣ появленія въ журналѣ или газетѣ ложнаго извѣстія о какихъ-либо правительственныхъ дѣйствіяхъ, „всякое повременное изданіе обязано помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ и безъ всякихъ въ томъ же самомъ нумерѣ возраженій, сообщенное ему отъ правительства оффиціальное опроверженіе или исправленіе обнародованнаго тѣмъ изданіемъ извѣстія“ [5]). То же право принадлежитъ и частному лицу, если о немъ напечатанъ какой-либо несправедливый слухъ; но возраженіе его въ этомъ случаѣ не должно превышать болѣе чѣмъ въ два раза появившуюся ложную замѣтку. Возраженія должны быть подписаны защищающимся и напечатаны безъ всякихъ замѣчаній и поправокъ [6]).

Затѣмъ, съ 1873 г., іюня 16-го, періодическія изданія ограничены въ томъ отношеніи, что правительству дано право воспрещать обнародованіе извѣстныхъ слуховъ и обсужденіе извѣстныхъ вопросовъ въ какихъ-либо чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, когда это можетъ быть признано вреднымъ въ виду дипломатическихъ или политическихъ соображеній.

Наконецъ, нѣкоторыя извѣстія, печатающіяся въ повременныхъ изданіяхъ, хотя и освобожденныхъ отъ предварительной цензуры, подчинены предварительному разрѣшенію. Таковы извѣстія, касаю-

---

[1]) Врем. прав. 1865 г., отд. II, ст. 29.

[2]) Тамъ же, ст. 30—33.

[3]) По закону 1868 г.

[4]) На осн. высоч. утв. мнѣнія госуд. сов. 1872 г.

[5]) Врем. прав. 1865 г., отд. II, ст. 26.

[6]) Тамъ же, ст. 27 и 28.

щіяся особъ царскаго дома, придворныхъ торжествъ, съѣздовъ и т. п. Они печатаются не иначе, какъ съ разрѣшенія министра Императорскаго Двора (высоч. пов. 28 апр. 1870 г.). Извѣстія о путешествіяхъ высочайшихъ особъ разрѣшаются къ печати мѣстными губернскими начальствами.

§ 288. Всѣ изданія, не подходящія подъ правила, изображенныя въ высочайшемъ указѣ сенату 1865 г., подлежатъ разсмотрѣнію предварительной цензуры [1]).

Разсмотрѣнію комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ внутренней свѣтской цензуры подлежатъ всѣ произведенія словесности, наукъ и искусствъ, печатаемыя внутри государства на русскомъ и иностранныхъ языкахъ, за исключеніемъ статей и сочиненій духовнаго содержанія. При разсмотрѣніи этихъ произведеній цензура руководствуется чисто отрицательными правилами. Она должна смотрѣть, чтобы въ сочиненіяхъ, издаваемыхъ въ свѣтъ, не было ничего противнаго началамъ, указаннымъ въ цензурномъ уставѣ. На основаніи этого уст., „во всѣхъ вообще произведеніяхъ печати цензура не допускаетъ нарушенія должнаго уваженія къ ученію и обрядамъ христіанскихъ исповѣданій, охраняетъ неприкосновенность верховной власти и ея аттрибутовъ, уваженіе къ особамъ царствующаго дома, непоколебимость основныхъ законовъ, народную нравственность, честь и домашнюю жизнь каждаго“ [2]).

Цензура не допускаетъ къ печати также сочиненій и статей, излагающихъ „вредныя ученія соціализма и коммунизма, клонящіяся къ потрясенію или ниспроверженію существующаго порядка и къ водворенію анархіи [3]). Затѣмъ, подъ вліяніемъ закона о печати 1865 г., новыя цензурныя правила довольно подробно опредѣляютъ границы, въ которыхъ сочинители могутъ обсуждать различные предметы государственнаго устройства и управленія. При разсмотрѣніи статей, въ которыхъ обсуждаются какъ отдѣльные законы и цѣлое законодательство, такъ и распубликованныя правительственныя распоряженія, цензура наблюдаетъ, чтобы въ нихъ не заключалось „возбужденія къ неповиновенію законамъ“, не оспаривалась „обязательная ихъ сила“ и не заключалось „выраженій, оскорбительныхъ для установленныхъ властей“ [4]). Въ этихъ предѣлахъ допускается обсужденіе законодательства не только въ отдѣльныхъ его частяхъ, но и въ цѣломъ объемѣ. Далѣе, цензура не допускаетъ къ печати статей, въ которыхъ возбуждается непріязнь и ненависть одного сословія къ другому, и въ которыхъ заключаются оскорбительныя насмѣшки надъ цѣлымъ сословіемъ и должностями правительственными и общественными.

Вмѣстѣ съ тѣмъ авторамъ дается нѣкоторая возможность отстаивать свои сочиненія, дѣлать различныя замѣчанія, принимаемыя въ соображеніе цензурой.

---

[1]) Цензурн. уст. помѣщенъ въ XIV т. Св. Зак.

[2]) Ср. высоч. повелѣніе 12 мая 1862 г., п. 1.

[3]) Тамъ же, п. 2; ст. 5, п. 2 уст. ценз., по прод. 1863 года.

[4]) 1865 г., апрѣля 6, мн. госуд. сов., отд. IV, ст. 16.

Рукопись и книга считаются одобренными, когда на нихъ находится разрѣшительная подпись цензора: „дозволено цензурою, число, мѣсяцъ, годъ и мѣсто". Это разрѣшеніе остается дѣйствительнымъ для однотомныхъ сочиненій въ теченіе года, двутомныхъ — двухъ лѣтъ, а для сочиненій болѣе обширныхъ въ продолженіе 3-хъ лѣтъ.

§ 289. Разсмотрѣнію комитетовъ внутренней духовной цензуры подлежатъ всѣ вообще сочиненія и переводы, на русскомъ и славянскомъ языкахъ, духовнаго содержанія. Духовная цензура разсматриваетъ ихъ на основаніи особыхъ и притомъ болѣе строгихъ правилъ, чѣмъ постановленія о свѣтской цензурѣ. Запрещенію ея подлежатъ не только сочиненія прямо противныя началамъ христіанства, догматамъ его, основаніямъ государственнаго устройства и т. д., но она не одобряетъ къ напечатанію „сочиненія большія и малыя, съ большими недостатками въ основательности мыслей, чистотѣ христіанскихъ чувствъ, добротѣ слога, ясности и правильности изложенія". Переводы вообще не одобряются по важнымъ недостаткамъ изложенія, какъ-то: „темнотѣ, погрѣшностямъ, нечистотѣ языка и безразсуднымъ опущеніямъ, нарушающимъ связь сочиненія".

Духовная цензура имѣетъ довольно близкое отношеніе къ сочиненіямъ свѣтскимъ, издаваемымъ неперіодически и періодически и выходящимъ въ свѣтъ безъ предварительной цензуры, потому что на основаніи высочайшаго указа, даннаго сенату 6-го апрѣля 1865 г., всѣ сочиненія, переводы и изданія, а также мѣста въ нихъ, подходящіе подъ понятіе разсужденія духовнаго характера подлежатъ духовной цензурѣ. Смыслъ этого законоположенія заключается въ томъ, что разсмотрѣнію духовной цензуры подлежатъ книги собственно духовнаго содержанія и сочиненія, относящіяся къ нравственности, но заключающія въ себѣ мѣста совершенно духовнаго содержанія. Что же касается книгъ, которыя прежде подлежали свѣтской цензурѣ, но, въ случаѣ сомнѣнія ея, могли возбудить сношеніе съ духовною цензурою, то такія книги не должны быть причисляемы къ изъятымъ изъ дѣйствія означеннаго законоположенія; равнымъ образомъ и сочиненія, переводы и изданія, въ которыхъ заключаются мѣста, требующія разрѣшенія духовной цензуры, подлежатъ предварительному цензурованію только въ этихъ мѣстахъ, а не въ цѣломъ составѣ или объемѣ изданія. Слѣдовательно, если въ означенныхъ сочиненіяхъ и переводахъ встрѣтятся мѣста, касающіяся церковнаго служенія, жизнеописанія святыхъ, изъясненія святого писанія, изложенія истинъ, относящихся къ основаніямъ христіанской вѣры, равно догматовъ православной церкви и предметовъ церковнаго управленія, то мѣста эти подлежатъ разсмотрѣнію духовной цензуры [1]).

§ 290. Разсмотрѣнію комитета иностранной цензуры, который состоитъ при главномъ управленіи по дѣламъ печати, подлежатъ всѣ выписываемыя изъ-за границы книги, гравюры, карты, планы,

---

[1]) Ср. рѣш. угол. касс. деп. сен., 8 ноября 1867 г., за № 491, по дѣлу купца Павла Гайдебурова; разъясн. главн. упр. 5 сентября 1868 г., № 2.081.

ландкарты, ноты съ словами, кѣмъ бы они ни выписывались, какъ казенными мѣстами, такъ и книгопродавцами и частными лицами. Она дозволяетъ къ обращенію въ цѣломъ составѣ или съ исключеніемъ нѣкоторыхъ мѣстъ тѣ сочиненія, которыя не противны началамъ св. писанія, нравственности, государственнымъ законамъ и т. д.

Нѣкоторымъ установленіямъ прямо дозволено получать произведенія заграничной литературы безъ разрѣшенія въ цензурномъ комитетѣ. Сюда относятся всѣ университеты, императорская академія наукъ, пулковская обсерваторія, военно-ученый комитетъ военнаго министерства, спеціальные классы лазаревскаго института восточныхъ языковъ въ Москвѣ, лицей цесаревича Николая въ Москвѣ и др. Затѣмъ, нѣкоторымъ редакціямъ предоставляется выписывать безъ просмотра цензуры иностранныя газеты для того, чтобы дать имъ возможность слѣдить за событіями въ иноземныхъ государствахъ.

§ 291. По отношенію къ средствамъ механическаго воспроизведенія художественныхъ, словесныхъ и т. п. произведеній печати, слѣдовательно, типографіямъ, литографіямъ и словолитнямъ, а также къ средствамъ распространенія печатныхъ сочиненій, т.-е. къ книжной торговлѣ, наше законодательство держится того же начала концессій и надзора полиціи. Желающіе завести типографію, литографію, металлографію или другое подобное заведеніе для тисненія буквъ и изображеній, должны получить дозволеніе отъ главнаго мѣстнаго начальства (генералъ-губернатора, губернатора). При этомъ необходимо представить установленное промысловое свидѣтельство и затѣмъ указать размѣръ скоропечатныхъ машинъ и станковъ, какіе предполагается завести въ типографіи или литографіи. Разрѣшеніе это выдается по удостовѣреніи въ благонадежности просителя. Типографія или литографія, открытая безъ разрѣшенія начальства, считается тайною, и виновные въ открытіи ея подвергаются штрафу не свыше 300 рублей, аресту не свыше 3-хъ мѣсяцевъ, или заключенію въ тюрьмѣ. Означенное разрѣшеніе имѣетъ силу въ теченіе двухъ лѣтъ, послѣ чего, если заведеніе не открыто, требуется новое разрѣшеніе.

Тѣ же самыя правила установлены относительно перехода типографіи изъ однѣхъ рукъ въ другія посредствомъ передачи или наслѣдства. Передача типографіи, литографіи или металлографіи допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія того же начальства, которое даетъ дозволеніе на открытіе ихъ; получившіе одно изъ этихъ заведеній въ наслѣдство обязаны взять на себя разрѣшеніе. Если они не исполнятъ этого въ теченіе полугодичнаго срока, то должны передать доставшіяся имъ заведенія, на томъ же условіи, кому-либо другому.

Правительство установляетъ особенный надзоръ за типографіями, литографіями и т. п. заведеніями. Инспекторамъ типографій должны быть извѣстны число и размѣръ скоропечатныхъ машинъ и всѣ шрифты, имѣющіеся въ типографіи. Каждая типографія должна имѣть особую шнуровую книгу, скрѣпленную по листамъ въ столицѣ инспекторами, а въ другихъ городахъ особыми чиновниками, назна-

ченными отъ губернатора; сюда записываются предназначаемыя къ печатанію работы. Повѣрка этихъ книгъ означеными лицами можетъ быть произведена во всякое время. Обязанность доводить до свѣдѣнія инспекторовъ книгопечатанія объ измѣненіи числа машинъ и станковъ распространяется какъ на частныя типографіи, такъ и на присутственныя мѣста.

Типографіи, литографіи и металлографіи, по отпечатаніи всякаго изданія, обязаны, до выпуска его въ свѣтъ, представлять въ мѣстный цензурный комитетъ опредѣленное цензурнымъ уставомъ число экземпляровъ. Отъ этого избавляются лишь объявленія присутственныхъ мѣстъ и произведенія, имѣющія предметомъ общежитейскія и домашнія потребности, какъ-то: свадебные и разные другіе пригласительные билеты, визитныя карточки, этикеты, прейсъ-куранты, объявленія о продажѣ вещей, о перемѣнѣ квартиры и т. п. На каждомъ произведеніи, выходящемъ изъ типографіи, должны быть означены имя и мѣсто жительства типографа, литографа или металлографа.

§ 292. Подобнымъ же условіямъ подчинены словолитни и другія заведенія, изготовляющія орудія печати, съ тѣмъ только различіемъ, что владѣльцы ихъ не подчинены началамъ концессій въ такой степени, какъ типографіи, литографіи и металлографіи. „Дозволеніе на учрежденіе заведеній, производящихъ и продающихъ принадлежности тисненія, дается на основаніи устава о промышленности фабричной и заводской и устава торговаго и ремесленнаго всѣмъ лицамъ безъ различія, имѣющимъ право заниматься торговлею или ремесломъ“ [1]). Дѣятельность этихъ заведеній подчиняется нѣкоторымъ правиламъ, установленнымъ въ виду возможности наблюденія за шрифтами и машинами, расходящимися въ имперіи. Каждое изъ заведеній, производящее или продающее принадлежности тисненія, должно имѣть шнуровую книгу, скрѣпленную по листамъ вышеозначенными чиновниками. Въ книгу вносится всякая продажа шрифта или машины, съ означеніемъ имени, званія и мѣста жительства покупателя. Печатные станки и шрифты могутъ быть продаваемы внутри имперіи только типографамъ; но шрифты могутъ пріобрѣтаться и лицами, получившими право имѣть ручной станокъ, каковое право дается на основаніи концессіи [2]). Въ случаѣ привоза скоропечатныхъ машинъ, печатныхъ станковъ и шрифтовъ изъ-за границы, таможни должны сообщить объ этомъ тѣмъ учрежденіямъ, которыя имѣютъ надзоръ за печатнымъ дѣломъ.

Книжная торговля подчинена общимъ началамъ концессіи. Право заводить книжные магазины, лавки, библіотеки и кабинеты для чтенія предоставляется частнымъ лицамъ или обществамъ тѣмъ же порядкомъ, который опредѣленъ для открытія типографій, литографій и т. п. заведеній. Лица, получившія право учредить книжные магазины, обязаны заявить, гдѣ будетъ помѣщаться ихъ заведеніе и кто будетъ управлять имъ въ качествѣ отвѣтственнаго

---

[1]) Времен. прав. 1865 г., отд. III, гл. II, ст. 20.

[2]) Тамъ же, отд. III, гл. I, ст. 8.

лица. Затѣмъ, имъ предоставляется продавать и выдавать для чтенія только тѣ книги, которыя не запрещены цензурой.

Особымъ правиламъ подчиняется разносная продажа газетъ и всякаго рода сочиненій. Въ столицахъ она разрѣшается лишь нѣкоторымъ лицамъ, по усмотрѣнію градоначальника. Торгующіе отъ нихъ разносчики носятъ особыя бляхи. Не получившимъ означеннаго разрѣшенія торговля въ разносъ печатными произведеніями воспрещается.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

О вѣротерпимости [1]).

§ 293. Понятіе свободы совѣсти или вѣроисповѣданія въ полномъ своемъ составѣ заключаетъ въ себѣ слѣдующіе признаки: а) свободу публичнаго отправленія богослуженія по обрядамъ своей вѣры; б) свободу избранія вѣроисповѣданія; в) свободу проповѣди, съ цѣлью какъ обращенія лица, принадлежащаго къ другому вѣроисповѣданію, въ свою вѣру, такъ и основанія новой церкви, и г) возможность пользоваться всѣми политическими и гражданскими правами, несмотря на принадлежность къ той или другой церкви.

Таковы начала вѣротерпимости, выработанныя общественнымъ сознаніемъ и теоріею въ разныхъ государствахъ Европы, но осуществившіяся вполнѣ далеко не во всѣхъ изъ нихъ. Послѣднія ограниченія относительно свободы вѣроисповѣданій въ Германіи, напр., отмѣнены только по учрежденіи сѣверо-германскаго союза и затѣмъ германской имперіи.

По русскому законодательству свобода вѣры предоставляется всѣмъ лицамъ, не принадлежащимъ къ господствующей церкви, какъ природнымъ подданнымъ, такъ и принятымъ въ подданство или временно въ Россіи пребывающимъ. Та же свобода предоставлена магометанамъ, евреямъ и язычникамъ [2]).

---

[1]) Эшеръ, *Handbuch der practischen Politik*, т. 1, стр. 44 и слѣд., II, 78, 428 и слѣд. Vinet, *Essai sur la manifestation des convictions religieuses.* Ж. Симонъ, *La liberté de conscience.* Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, II, кн. IX., гл. 2. Его же интересная брошюра *Geschichte des Rechts der religiösen Bekentnissfreiheit.* Roesler, назв. соч., стр. 96—113. Р. ф. Моль, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II, стр. 171—292. Кромѣ того, не безполезны статьи M. Nicolas, „*Cultes*“, пом. въ *Dictionnaire général de la politique* Блока, т. I, стр. 600—609, и Риша, „*Bekentnissfreiheit*“, пом. въ *Deutsches Staatswörterbuch* Блунчли и Братера, т. I, стр. 767—788.

[2]) Ср. осн. зак., ст. 44: „Всѣ, не принадлежащіе къ господствующей церкви подданные россійскаго государства, природные и въ подданство принятые, также иностранцы, состоящіе въ россійской службѣ, или временно въ Россіи пребывающіе, пользуются каждый повсемѣстно свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія по обрядамъ оной“. Ст. 45: „Свобода вѣры присвоется не токмо христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ: да

Вопросъ о пространствѣ вѣротерпимости по русскому праву долженъ быть разсмотрѣнъ на основаніи какъ историческихъ данныхъ, такъ и существующихъ законоположеній, разсѣянныхъ въ разныхъ мѣстахъ Свода Законовъ, улож. о наказаніяхъ и т. д.

Первымъ изъ узаконеній, предоставлявшихъ свободу исповѣданія иновѣрцамъ, является манифестъ Петра Великаго 1721 г. Манифестъ этотъ приглашалъ плѣнныхъ шведовъ на русскую службу, чтобы пополнить вакантныя мѣста по различнымъ отраслямъ администраціи, для которыхъ Петръ не имѣлъ своихъ людей. Приглашая этихъ лицъ на службу, надо было дать имъ особенныя льготы. Дѣйствительно, императоръ обнадежилъ всѣхъ таковыхъ подданныхъ своею милостью и высокою протекціей, „что они, дѣти ихъ и потомки въ природной своей вѣрѣ пребудутъ, собственныя кирхи и пасторовъ содержать могутъ, и всѣ тѣ привилегіи получить имѣютъ, которыя мы прочимъ чужеземцамъ уже пожаловали, или впредь пожалуемъ“ [1]). Указомъ 1735 г., февраля 22-го, разъяснено, что свобода вѣры, предоставленная иновѣрцамъ, означаетъ только свободу отправленія богослуженія, но отнюдь не право проповѣди съ цѣлью обращенія русскихъ подданныхъ въ свою вѣру [2]). Указъ этотъ положилъ начало тому правилу, что только православная церковь пользуется правомъ обращать иновѣрныхъ въ христіанство. Въ томъ же смыслѣ начала вѣротерпимости выражены въ жалованной грамотѣ спб. римско-католической церкви 1769 г. и регламентѣ, данномъ той же церкви [3]), и подтверждены въ 1782 г., января 17-го, при учрежденіи могилевскаго римско-католическаго архіепископства [4]). Въ уставѣ благочинія 1782 г. говорится, что „управа благочинія не запрещаетъ иновѣрцамъ, обитающимъ въ городѣ, отправленіе ихъ различныхъ вѣръ“ [5]). Наконецъ, въ 124 ст. городовой грамоты 1785 г. читаемъ: „дозволяется иновѣрнымъ, иногороднымъ и иностраннымъ, свободное отправленіе вѣры, какъ отъ достойныя памяти премудрыхъ россійскихъ государей, предковъ нашихъ и насъ самихъ уже установлено и подтверждено, да всѣ народы, въ Россіи

всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога всемогущаго разными языки по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе россійскихъ монарховъ и моля Творца вселенной о умноженіи благоденствія и укрѣпленіи силы имперіи“.

[1]) П. С. З. № 3.778.

[2]) Ср. „Манифестъ о дозволеніи свободнаго богослуженія всѣмъ христіанскимъ вѣроисповѣданіямъ въ Россіи, и о возбраненіи духовнымъ особамъ иностранныхъ христіанскихъ вѣръ обращать въ оныя русскихъ подданныхъ, какого бы закона они ни были, подъ опасеніемъ суда и наказанія по законамъ“. (Тамъ же, № 6.693).

[3]) Въ жалов. гр. говорится, что католики столичнаго города Спб. „остаются при пожалованной предками нашими свободѣ въ отправленіи ихъ римскаго исповѣданія“ (1769 г. февраля 12, П. С. З. № 13.251). Регламентъ гласитъ: „отъ многихъ уже лѣтъ въ Бозѣ почивающими предками нашими дозволеніе дано въ имперіи нашей римской кирхи духовнымъ отправлять службу ихъ церковную, для обитающихъ сея вѣры въ государствѣ нашемъ свободно“. (Тамъ же, № 13.252).

[4]) П. С. З. № 15.326.

[5]) Уст. благоч., ст. 62.

пребывающіе, славятъ Бога всемогущаго различными языками, по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе наше и моля Творца вселенной объ умноженіи благоденствія и укрѣпленіи силы имперіи всероссійской“ [1]).

Всѣ приведенныя правила касались иновѣрцевъ, природныхъ русскихъ подданныхъ и принятыхъ въ русское подданство безъ перехода въ православіе; къ послѣднимъ относятся колонисты, которые, начиная съ царствованія Елизаветы Петровны, вызывались въ Россію для заселенія пустопорожнихъ земель. Переселенцамъ гарантировалась свобода вѣры [2]).

Наконецъ, иностранцы, состоящіе въ русской службѣ и временно пребывающіе въ Россіи, также пользуются свободой отправленія богослуженія [3]).

§ 294. Такимъ образомъ, правила вѣротерпимости, какъ они выражены въ русскомъ законодательствѣ, сводятся въ сущности къ праву отправлять богослуженіе. Затѣмъ, свобода проповѣди, свобода избранія вѣры и, наконецъ, различныя права лицъ, принадлежащихъ къ разнымъ исповѣданіямъ, ограничиваются слѣдующими началами.

По общему принципу, свобода проповѣди, т.-е. право обращенія инославныхъ въ православіе принадлежитъ исключительно православной церкви, какъ господствующей, слѣдовательно, привилегированной и пользующейся особеннымъ покровительствомъ въ Россіи [4]). Отсюда вытекаетъ, во-первыхъ, то послѣдствіе, что инославные не могутъ обращать въ свою вѣру православныхъ. Всякое отпаденіе отъ православія и отвлеченіе отъ него считаются преступленіями, противъ которыхъ принимаются какъ предупредительныя, такъ и карательныя мѣры. Во-вторыхъ, русское законодательство принимаетъ подъ свою защиту вообще всѣ христіанскія исповѣданія противъ вѣроисповѣданій нехристіанскихъ. Совращеніе съ христіанства вообще и отступленіе отъ него признается также преступленіемъ.

На основаніи 114 ст. уст. о пред. и пресѣч. прест., „иновѣрецъ, совратившій кого-либо изъ другихъ россійскихъ подданныхъ въ свою

---

[1]) Эта статья и послужила текстомъ для основныхъ законовъ.

[2]) Ср. манифестъ 1763 г., іюля 22-го, ст. 6, п. 1; здѣсь говорится о безпрепятственномъ отправленіи вѣры, но съ строгимъ воспрещеніемъ обращать въ свою вѣру другихъ (П. С. З. № 11.880). Затѣмъ, въ 1779 г. издана особая грамота нахичеванскому армянскому обществу, подтвержденная въ 1799 г. (Тамъ же, № 18.811). См. также П. С. З. №№ 18.935, 19.166, п. 4, 19.167, п. 5, 19.168, п. 4, 19.169, п. 1. Въ 1800 г., апрѣля 6-го (№ 19.372), вышелъ высочайше утвержденный докладъ сената, о предполагаемыхъ средствахъ къ поправленію состоянія новороссійскихъ иностранныхъ поселенцевъ (меноністовъ, колонистовъ іозефстальскихъ, данцигскихъ, шведскихъ и ямбургскихъ). Въ 1804 г. февраля 20-го о колонистахъ вообще (№ 21.163), 1806 г., п. 2. (№ 22.410).

[3]) Ср. регламентъ коммерцъ-коллегіи 1719 г., ст. 23, п. 10.

[4]) Уст. о пред. и пресѣч. прест., ст. 97. Исключеніе сдѣлано въ пользу евреевъ, которые, по причинамъ, изложеннымъ ниже (отд. V), могутъ быть принимаемы въ христіанскую вѣру всякаго терпимаго исповѣданія.

вѣру, какимъ бы образомъ и подъ какимъ бы предлогомъ сіе ни было, и къ какой бы вѣрѣ онъ самъ и совращенный имъ ни принадлежали, взимается подъ стражу и отсылается вмѣстѣ съ совращеннымъ къ суду".

Фактъ возбужденія судебнаго преслѣдованія въ данномъ случаѣ показываетъ, что въ нашемъ уголовномъ законодательствѣ должны быть опредѣленныя постановленія, защищающія христіанство вообще и православіе въ частности. Дѣйствительно, въ уложеніи о наказаніяхъ, по изданію 1866 г., мы имѣемъ рядъ статей этого характера.

§ 295. Уголовное законодательство прежде всего предвидитъ внѣшнія дѣйствія, направленныя противъ христіанской и православной вѣры. и затѣмъ дѣйствія субъективныя.

Къ дѣйствіямъ перваго рода относятся: 1) отвращеніе отъ христіанскаго исповѣданія вообще въ нехристіанское [1]); 2) совращеніе православнаго въ иное христіанское, но неправославное исповѣданіе [2]); 3) проповѣдь, направленная противъ православія [3]); 4) воспитаніе дѣтей въ нехристіанской или неправославной вѣрѣ со стороны лицъ, на которыхъ лежитъ прямая обязанность воспитывать ихъ въ православіи или христіанствѣ. Въ данномъ случаѣ имѣются въ виду преимущественно дѣти, прижитыя въ такъ называемыхъ смѣшанныхъ бракахъ. По закону, они должны быть воспитываемы въ началахъ христіанской вѣры [4]).

Ко второму разряду относятся отступленія отъ православія и христіанства. Они влекутъ за собой, во-1-хъ, рядъ извѣстныхъ мѣръ, направленныхъ къ тому, чтобы возвратить отступника въ лоно церкви; во-2-хъ, невыгодныя послѣдствія въ экономическомъ отношеніи (имущество совратившагося отдается въ опеку и т. п.).

Сюда относятся: 1) отступленіе отъ православія или другого христіанскаго исповѣданія въ нехристіанскую вѣру [5]); 2) отступленіе отъ православнаго въ иное христіанское вѣроисповѣданіе [6]).

Означенныя мѣры направлены главнымъ образомъ къ огражденію православія и христіанства. Но, затѣмъ, переходъ изъ нехристіанскихъ исповѣданій въ христіанство не возбраняется. Лица какихъ бы то ни было нехристіанскихъ исповѣданій могутъ измѣнять свою вѣру по усмотрѣнію.

§ 296. Начала господствующей церкви проводятся и въ постановленіяхъ нашего законодательства о бракахъ. По ст. 85, 1 ч. X т. Св. Зак., лица христіанскаго исповѣданія не могутъ вступать въ бракъ

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 184.

[2]) Тамъ же, ст. 187.

[3]) Ср. 70 ст. уст. о пред. и пресѣч. прест.: „кто откроетъ споры, противные православію, на того, безъ суда, наложить молчаніе". Улож. о наказ., ст. 189, 193, 194, 196 и 200.

[4]) Улож. о наказ., ст. 186 и 190.

[5]) Тамъ же, ст. 185.

[6]) Тамъ же, ст. 188.

съ нехристіанами. Исключеніемъ пользуются лишь протестанты, которымъ дозволено вступать въ бракъ съ нехристіанами, но не съ язычниками. Если же кто-либо изъ лицъ, принадлежащихъ къ нехристіанскому вѣроисповѣданію, состоя уже въ супружествѣ, перейдетъ въ христіанскую вѣру, въ такомъ случаѣ бракъ не расторгается [1]). При этомъ законодательство принимаетъ различныя мѣры къ тому, чтобы сторона, оставшаяся въ своей вѣрѣ, не стѣсняла другую, обратившуюся въ христіанство. Далѣе, по общему правилу, въ случаѣ смѣшанныхъ браковъ, т.-е. православнаго съ лицами какихъ-либо инославныхъ вѣроисповѣданій, дѣти должны быть воспитываемы въ православіи [2]). До 1721 г. у насъ вовсе были запрещены браки христіанъ съ неправославными, на основаніи постановленія 6-го вселенскаго собора. Въ 1721 г. плѣнные шведы, отправленные на службу въ восточныя губерніи, обратились въ бергъ-коллегію съ прошеніемъ, чтобы имъ дозволено было жениться на православныхъ. Жалкое положеніе шведовъ убѣдило бергъ-коллегію. Она вошла съ представленіемъ въ синодъ, который и издалъ замѣчательный по своему времени указъ. Синодъ очень вѣрно ставитъ вопросъ. Онъ говоритъ, что запрещеніе, наложенное 6-мъ вселенскимъ соборомъ, основано на томъ предположеніи, что бракъ съ еретичкою будетъ опасенъ для стороны, исповѣдующей православіе, но если есть средство предупредить зло, въ такомъ случаѣ нечего бояться его. Въ виду этого изданы слѣдующія постановленія: 1) супругъ, вступающій въ бракъ съ лицомъ православнаго исповѣданія, обязывается не совращать его съ православія; 2) дѣти отъ такого брака должны быть воспитываемы въ православной вѣрѣ. Исключеніе сдѣлано только для Финляндіи [3]).

§ 297. Ограждая такимъ образомъ православіе отъ внѣшнихъ посягательствъ, законъ охраняетъ его и отъ внутренняго распаденія, т.-е. порожденія новыхъ сектъ. Образованіе новыхъ сектъ безусловно воспрещается [4]). Но, какъ извѣстно, въ Россіи существуетъ цѣлый рядъ сектъ, до извѣстной степени признанныхъ и терпимыхъ въ государствѣ. Мы говоримъ объ обширной массѣ русскаго народонаселенія, принадлежащей къ расколу. Говоря о расколѣ, необходимо коснуться послѣдняго признака, входящаго въ полное понятіе свободы вѣроисповѣданія, именно, что исповѣданіе той или другой вѣры не влечетъ за собой никакихъ невыгодныхъ юридическихъ послѣдствій для вѣрующаго. Наше законодательство не признаетъ этого начала. Оно допускаетъ равноправность въ этомъ отношеніи только для извѣстныхъ исповѣданій, преимущественно христіанскихъ, и установляетъ рядъ невыгодныхъ юридическихъ послѣдствій, во-1-хъ, для евреевъ, во-2-хъ, для раскольниковъ. (О евреяхъ см. въ V отдѣлѣ).

Подъ именемъ раскольниковъ разумѣется рядъ сектъ, отлучившихся въ свое время отъ православія, не признаваемыхъ государ-

---

[1]) X т., ч. 1, ст. 79.

[2]) Тамъ же, ст. 67.

[3]) Тамъ же, ст. 68.

[4]) Мѣры противъ возникновенія новыхъ сектъ изложены какъ въ уст. о пред. и пресѣч. прест., такъ и въ улож. о наказ., ст. 196.

ствомъ и отчасти не терпимыхъ. Мы не имѣемъ здѣсь въ виду такія секты, которыя подлежатъ преслѣдованію, напр., скопцовъ; преслѣдованія ихъ обусловливаются не религіозною нетерпимостью, но общими полицейскими соображеніями. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о юридическомъ положеніи раскольниковъ. Въ ст. 60 уст. о пред. и пресѣч. прест. читаемъ:

„Раскольники не преслѣдуются за мнѣнія ихъ о вѣрѣ; но запрещается имъ совращать и склонять кого-либо въ расколъ свой, подъ какимъ бы то видомъ ни было“ [1]). Затѣмъ, раскольники не пользуются правомъ публичнаго отправленія ихъ богослуженія [2]). Имъ запрещено строить церкви, заводить скиты, а существующія даже чинить [3]), а равно издавать какія-либо книги, по которымъ совершаются ихъ обряды [4]). Съ принадлежностью къ расколу связанъ рядъ невыгодныхъ послѣдствій. Въ прежнее время положеніе раскольниковъ было въ высшей степени тяжело. Во-1-хъ, они не пользовались семейственнымъ правомъ, браки ихъ не признавались законными, потому что, съ точки зрѣнія нашего законодательства, бракъ есть таинство, совершаемое признанною церковью, къ которой не принадлежали раскольники; дѣти ихъ были незаконнорожденными. Во-2-хъ, съ принадлежностью къ расколу связывались извѣстныя невыгодныя послѣдствія и въ общественномъ отношеніи, напр., при занятіи общественныхъ должностей. Первое изъ этихъ ограниченій въ настоящее время въ значительной степени утратило свое значеніе вслѣдствіе вышедшаго, 15-го октября 1874 г., законоположенія объ установленіи метрическихъ книгъ для записи браковъ, рожденія и смерти раскольниковъ [5]).

Особенность новаго закона заключается въ томъ, что по отношенію къ раскольникамъ веденіе всѣхъ метрическихъ книгъ передано изъ духовнаго вѣдомства въ гражданское, иначе говоря, для раскольниковъ введенъ такъ называемый гражданскій бракъ.

„Браки раскольниковъ пріобрѣтаютъ въ гражданскомъ отношеніи, чрезъ записаніе въ установленныя для сего особыя метрическія книги, силу и послѣдствія законнаго брака“ [6]).

Означенный законъ: 1) распространяется на лица, которыя рождены въ расколѣ, существовавшемъ и признанномъ въ государствѣ до изданія новыхъ правилъ; 2) условія заключенія брака между

---

[1]) Уст. о пред. и пресѣч. прест., ст. 60—73.

[2]) Подъ раскольниками не надо разумѣть только старообрядцевъ, т.-е. лицъ, не согласившихся принять никоновской реформы. Иныя раскольничьи секты отличаются тѣмъ, что онѣ признаютъ разные новые обряды, противные православію; сюда принадлежатъ, напр., молокане, духоборцы и др.

[3]) Уст. о пред. и пресѣч. прест., ст. 61, 62 и 64.

[4]) Тамъ же, ст. 65 и 66.

[5]) Собр. узак. и распор. правит. 1874 г., № 88 (ст. 1090). Критическая оцѣнка этого закона была сдѣлана до сихъ поръ въ *Вѣстникѣ Европы*, декабрь, внутреннее обозрѣніе, и въ „Годѣ“ *Вѣстника Европы*. Въ послѣднее время въ газетахъ явилось извѣстіе о предположеніи дать раскольникамъ и нѣкоторыя другія льготы для уравненія ихъ правъ съ прочими подданными.

[6]) О метрической записи браковъ, ст. 1.

раскольниками опредѣляются по началамъ общегражданскаго брака, заимствованнымъ изъ каноническихъ правилъ.

„Воспрещаются и не подлежатъ записи въ метрическія книги такіе браки раскольниковъ, кои возбранены законами гражданскими (т. X, ч. 1, ст. 3, 4, 5, 12, по прод. 1863 г., 20, 21 и 23)“ [1]). Всѣ эти статьи имѣютъ общегражданское значеніе (запрещаютъ, напр., заключеніе брака съ сумасшедшими, при живой женѣ и т. д.). Здѣсь же упоминается 23 ст., запрещающая вступленіе въ супружество въ близкихъ степеняхъ родства и свойства; она заимствована изъ каноническихъ правилъ, а потому довольно трудно опредѣлить, въ какой степени она примѣняется къ раскольникамъ, какими степенями считать свойство для раскольниковъ.

Дѣти раскольниковъ подлежатъ записи въ метрическую книгу въ такомъ только случаѣ, если бракъ ихъ родителей записанъ въ такой книгѣ. Но тѣ изъ нихъ, которыя рождены отъ раскольническихъ браковъ до изданія разсматриваемаго закона, также въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ послѣ изданія его, могутъ быть записываемы въ метрическую книгу и въ томъ случаѣ, когда родились прежде записи брака ихъ родителей, если происхожденіе ихъ отъ брачнаго союза, впослѣдствіи записаннаго, равно какъ время ихъ рожденія будутъ удостовѣрены не менѣе какъ двумя свидѣтелями [2]).

Записанныя въ метрической книгѣ дѣти раскольниковъ признаются законными [3]).

Метрическія книги ведутся въ городахъ и уѣздахъ мѣстными полицейскими управленіями, а въ столицахъ—участковыми и частными приставами, по формамъ, утвержденнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ [4]).

Введеніе означеннаго закона, хотя дѣйствіе его довольно ограниченно, въ высшей степени благотворно. Онъ представляетъ первый шагъ къ признанію раскола, сообщаетъ доселѣ безправной массѣ народонаселенія, по крайней мѣрѣ, нѣкоторыя гражданскія права. Общественныя права раскольниковъ, по участію ихъ въ выборномъ управленіи, будутъ изложены во второй части курса.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Объ общихъ обязанностяхъ русскихъ подданныхъ.

§ 298. Объединеніе русскихъ сословій въ отношеніи ихъ правъ предшествовало уравненію ихъ относительно обязанностей. Гораздо легче было распространить различныя привилегіи, принадлежавшія прежде высшимъ сословіямъ, напримѣръ, изъятіе отъ тѣлеснаго наказанія, на всѣ разряды лицъ, чѣмъ обложить ихъ равными повин-

[1]) Тамъ же, ст. 2.

[2]) О метрич. записи рожденія и смерти, ст. 15.

[3]) Тамъ же, ст. 16.

[4]) Ст. 21.

ностями. Вотъ почему и до настоящаго времени существеннымъ различіемъ между русскими сословіями остается различіе ихъ по обязанностямъ. Но и это различіе начинаетъ понемногу сглаживаться. Чрезвычайно важный шагъ въ этомъ отношеніи сдѣланъ нашимъ законодательствомъ въ уставѣ о воинской повинности 1874 года, который распространилъ отбываніе этой повинности, составлявшей прежде величайшую тягость собственно для крестьянскаго населенія, на всѣ сословія.

§ 299. Однимъ изъ основныхъ началъ новой воинской повинности должно считать ея всесословность. Въ 1-й ст. высоч. утвержд. полож. о воинск. повинн. читаемъ: „защита престола и отечества есть священная обязанность каждаго русскаго подданнаго. Мужское населеніе, безъ различія состояній, подлежитъ воинской повинности".

Но начало всесословности не предполагаетъ еще всеобщности, поголовности воинской повинности. Наше законодательство не признаетъ системы поголовности. Ежегодно вся масса народонаселенія должна выставить лишь опредѣленное число лицъ, подлежащихъ воинской повинности. Размѣръ призыва опредѣляется каждый годъ законодательнымъ порядкомъ, по представленію военнаго министра [1]).

Второе начало, положенное въ основаніе устава о воинской повинности, есть принципъ личнаго отбыванія повинности. Каждый вынувшій жребій обязанъ отбывать воинскую повинность самъ, лично. На основаніи 2-й ст. уст.: „денежный выкупъ отъ воинской повинности и замѣна охотникомъ не допускаются".

Поступленіе въ ряды войска опредѣляется жребіемъ, который вынимается единожды на всю жизнь [2]). Независимо отъ этого, воинская повинность можетъ быть отбываема на правахъ вольноопредѣляющагося.

Относительно состава русской арміи наше законодательство руководствовалось старымъ прусскимъ закономъ о воинской повинности и раздѣлило войско по тѣмъ же категоріямъ, какія существовали въ прежнее время въ Пруссіи. Прусская армія состояла: 1) изъ Heer (войска); 2) Landwehr (то, что мы называемъ запасомъ), и 3) Landsturm (ополченія). У насъ различаются: 1) постоянныя войска и 2) ополченіе. Постоянныя войска состоятъ: а) изъ арміи, пополняемой ежегодными наборами людей со всей имперіи, б) запаса арміи; онъ состоитъ изъ лицъ, уволенныхъ отъ дѣйствительной службы по отбытіи извѣстнаго срока ея, но призываемыхъ, въ случаѣ нужды, для пополненія постоянныхъ войскъ; наконецъ, ополченіе составляется изъ лицъ, вовсе не числящихся въ постоянныхъ войскахъ, но способныхъ носить оружіе отъ призывного (20 л.) до сорокалѣтняго возраста. Въ случаѣ призыва, ополченіе является самостоятельнымъ войскомъ. Лица, входящія въ него, называются ратни-

[1]) Уст. о воинск. повинн., ст. 9.

[2]) Тамъ же, ст. 10.

ками и дѣлятся на два разряда. Къ первому принадлежатъ младшіе четыре возраста, т.-е. лица, зачисленныя въ ополченіе при послѣднихъ четырехъ призывахъ. Отсюда пополняются постоянныя войска, въ случаѣ истощенія ихъ запаса. Ко второму разряду принадлежатъ всѣ остальные возрасты.

§ 300. Такова троякая форма, въ которой должна быть отбываема воинская повинность. Отсюда видно, что всѣ лица, начиная съ 20-лѣтняго возраста, будутъ принадлежать прежде всего къ ополченіямъ. Затѣмъ, нѣкоторыя изъ нихъ поступаютъ въ составъ постоянныхъ войскъ. Вопросъ о поступленіи въ постоянное войско рѣшается, по общему правилу, жребіемъ. Годныя изъ такихъ лицъ, въ числѣ, положенномъ для каждаго призывного участка, зачисляются въ военную службу. Остальныя, за исключеніемъ неоказавшихся, по наружному виду, способными носить оружіе, зачисляются въ ополченіе [1]).

Всѣ лица, принятыя на службу, обязаны отбыть ее въ теченіе опредѣленнаго срока. Онъ различенъ для сухопутныхъ постоянныхъ войскъ и для флота. Общій срокъ службы для первыхъ опредѣляется въ 15 л., изъ которыхъ 6 л. дѣйствительной службы и 9 лѣтъ въ запасѣ [2]). Общій срокъ службы для флота полагается въ 10 л., изъ нихъ 7 л. дѣйствительной службы и 3 года въ запасѣ.

§ 301. Таковы общія начала, по которымъ должны отбывать воинскую повинность всѣ русскіе подданные. Въ этомъ отношеніи наше законодательство не допускаетъ никакихъ сословныхъ различій. Это начало въ высшей степени строго проведено во всемъ законѣ. Но уставъ о воинской повинности допускаетъ различныя изъятія изъ общихъ правилъ, которыми могутъ пользоваться лица всѣхъ состояній, при соблюденіи извѣстныхъ условій. Общій смыслъ этихъ исключеній виденъ изъ слѣдующихъ словъ высочайшаго манифеста 1-го января 1874 г.: „даруемыя же нынѣ важныя преимущества молодымъ людямъ, получившимъ образованіе, да будутъ новымъ орудіемъ къ распространенію въ народѣ нашемъ истиннаго просвѣщенія, въ которомъ мы видимъ основаніе и залогъ его будущаго благоденствія".

Уставъ о воинской повинности различаетъ такъ называемыя изъятія, отсрочки и льготы по воинской повинности. Подъ именемъ изъятій разумѣется совершенное освобожденіе извѣстныхъ лицъ отъ повинности. Отсрочками называются льготы, даваемыя нѣкоторымъ лицамъ, въ томъ, что они могутъ ходатайствовать о перенесеніи сроковъ отбыванія повинности. Наконецъ, льгота означаетъ сокращеніе сроковъ отбыванія повинности, установленныхъ для арміи и флота.

§ 302. Первое и главное изъятіе сдѣлано для лицъ, страдающихъ какими бы то ни было тѣлесными недостатками [3]). Насколько

---

[1]) Тамъ же, ст. 154.

[2]) Исключенія установлены въ 17 ст.

[3]) Ср. 42 ст.: „изъ лицъ, подлежащихъ поступленію на службу по жеребью, осво-

тотъ или другой недостатокъ препятствуетъ поступленію въ военную службу, опредѣляется осмотромъ экспертовъ-медиковъ, но заключеніе ихъ не безусловно обязательно для присутствія по дѣламъ о воинской повинности, которое можетъ принимать въ разсчетъ и другія соображенія. Умышленные членовредители во всякомъ случаѣ обращаются въ войска. Болѣзнь можетъ служить поводомъ и къ отсрочкѣ отбыванія воинской повинности, именно въ томъ случаѣ, когда она дѣлаетъ невозможнымъ поступленіе на службу въ моментъ призыва. Пріемъ въ войска такихъ лицъ отсрочивается на одинъ годъ.

По семейному положенію установляются три разряда льготъ.

Первый разрядъ: а) для единственно способнаго къ труду сына при отцѣ, къ труду неспособномъ, или при матери вдовѣ; б) для единственно способнаго къ труду брата, при одномъ или нѣсколькихъ круглыхъ сиротахъ, братьяхъ или сестрахъ; в) для единственно способнаго къ труду внука, при дѣдѣ или бабкѣ, не имѣющихъ способнаго къ труду сына, и г) для единственнаго сына въ семьѣ, хотя бы при отцѣ, способномъ къ труду.

Второй разрядъ: для единственно способнаго къ труду сына, при отцѣ, также способномъ къ труду, и братьяхъ моложе 18 лѣтъ.

Третій разрядъ: для лица, непосредственно слѣдующаго по возрасту за братомъ, находящимся по призыву на дѣйствительной службѣ, или умершимъ на оной [1]).

Имѣющіе право на льготу по семейному положенію назначаются на службу въ такомъ только случаѣ, если для выполненія набора не достанетъ прочихъ людей, призванныхъ къ жребію [2]).

Отсрочка по отбыванію воинской повинности, кромѣ болѣзни, дается еще по слѣдующимъ основаніямъ: 1) для устройства имущественныхъ и хозяйственныхъ дѣлъ тѣмъ лицамъ, которыя лично управляютъ собственнымъ недвижимымъ имуществомъ или принадлежащими имъ торговыми и фабричными заведеніями, за исключеніемъ заведеній, производящихъ раздробительную продажу крѣпкихъ напитковъ; отсрочка дается не болѣе, какъ на 2 года [3]); 2) для лицъ, находящихся въ учебныхъ заведеніяхъ, впредь до окончанія курса. Эта льгота установлена въ 53 ст. уст. о воинской повинности.

„Воспитанники учебныхъ заведеній, означенныхъ въ приложеніи къ сей статьѣ, призываются къ исполненію воинской повинности по достиженіи опредѣленнаго для того возраста, наравнѣ съ прочими; но, для окончанія образованія, поступленіе ихъ на службу въ войска по вынутому жеребью, въ случаѣ заявленнаго ими желанія, отсрочивается“.

Минимумъ отсрочки въ этомъ случаѣ полагается 2 года; максимумъ 8 лѣтъ.

Минимумъ отсрочки дается „обучающимся въ учебныхъ заведеніяхъ второго разряда и воспитанникамъ императорской академіи

бождаются отъ оной тѣ, которыя, вслѣдствіе тѣлесныхъ недостатковъ или болѣзненнаго разстройства, совершенно неспособны къ военной службѣ“.

[1]) Тамъ же, ст. 45.

[2]) Тамъ же, ст. 47.

[3]) Тамъ же, ст. 52.

художествъ, московскаго училища живописи, ваянія и зодчества, с.-петербургской и московской консерваторій, императорскаго русскаго музыкальнаго общества и учительскихъ институтовъ, семинарій и школъ“ [1]).

Maximum отсрочки, т.-е. до достиженія двадцати восьми лѣтъ отъ роду, предоставляется: „воспитанникамъ духовныхъ православныхъ и римско-католическихъ академій; лицамъ, избраннымъ, по окончаніи университетскаго курса, для приготовленія на профессорскія должности, и воспитанникамъ императорской академіи художествъ, удостоеннымъ серебряной медали ранѣе достиженія 22-хълѣтняго возраста и продолжающимъ свое художественное образованіе въ академіи“ [2]).

Кромѣ того, образованіе даетъ право на сокращеніе срока службы въ арміи. Лица, окончившія курсъ въ университетахъ и другихъ учебныхъ заведеніяхъ перваго разряда, въ случаѣ вынутія ими жребія, обязаны прослужить въ арміи 6 мѣсяцевъ, а въ запасѣ 14 лѣтъ и 6 мѣсяцевъ. Это maximum льготы. Minimum установленъ для лицъ, кончившихъ курсъ начальныхъ народныхъ училищъ, вообще учебныхъ заведеній 4-го разряда; они должны состоять на службѣ 4 года и въ запасѣ арміи 11 лѣтъ [3]).

Нѣкоторыя лица, получившія образованіе, вовсе освобождаются отъ поступленія на службу, т.-е. прямо зачисляются въ запасъ на 15 лѣтъ. Сюда относятся: имѣющія степень доктора медицины или лекаря, преподаватели въ учебныхъ заведеніяхъ и другія лица [4]).

Нѣкоторыя лица освобождаются отъ воинской повинности по самому ихъ званію, именно: 1) священно-служители всѣхъ христіанскихъ вѣроисповѣданій и 2) православные псаломщики, окончившіе курсъ въ духовныхъ академіяхъ и семинаріяхъ, или въ духовныхъ училищахъ.

§ 303. Независимо отъ всего сказаннаго, образованіе даетъ возможность избѣжать отбыванія воинской повинности въ общемъ установленномъ порядкѣ и поступить на службу на правахъ такъ называемыхъ вольноопредѣляющихся [5]).

12 ст. уст. о воинской повинности гласитъ:

„Лицамъ, удовлетворяющимъ опредѣленнымъ условіямъ образованія, предоставляется отбыть воинскую повинность безъ жеребья, въ качествѣ вольноопредѣляющихся“.

Для того, чтобы воспользоваться этой льготой, необходимо: 1) имѣть отъ роду не менѣе 17 лѣтъ и, въ случаѣ несовершенолѣтія, представить удостовѣреніе о согласіи своихъ родителей, опекуновъ или попечителей на поступленіе въ службу вольноопредѣляющимся; 2) соотвѣтствовать по своему здоровью и тѣлосложенію условіямъ, установленнымъ для пріема въ военную службу, и 3) пред-

---

[1]) Тамъ же, п. 1.

[2]) Тамъ же, п. 5.

[3]) Тамъ же, ст. 56.

[4]) Тамъ же, ст. 63.

[5]) Ср. главу XII уст. о воинск. пов., ст. 171 и слѣд.

ставить надлежащее свидѣтельство о выдержаніи испытанія изъ полнаго курса или одного изъ учебныхъ заведеній первыхъ двухъ разрядовъ, или изъ курса шести классовъ гимназій или реальныхъ училищъ, или, наконецъ, о выдержаніи испытанія по программѣ, установляемой по взаимному соглашенію министровъ военнаго и народнаго просвѣщенія.

Соотвѣтственно образованію, вольноопредѣляющіеся раздѣляются на три разряда: 1) выдержавшіе испытаніе изъ курса учебныхъ заведеній 1-го разряда обязаны прослужить въ арміи три мѣсяца; 2) окончившіе курсъ шести классовъ гимназіи—шесть мѣсяцевъ, и 3) выдержавшіе испытаніе по особой программѣ—два года. По выслугѣ этихъ сроковъ, вольноопредѣляющійся зачисляется въ запасъ на девять лѣтъ и можетъ быть призванъ для пополненія дѣйствующей арміи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, вольноопредѣляющіеся пользуются слѣдующими привилегіями.

По выдержаніи установленныхъ испытаній, въ случаѣ удостоенія ближайшаго начальства, они производятся: 1) въ унтеръ-офицеры, по выслугѣ рядовымъ изъ вольноопредѣляющихся перваго разряда двухъ мѣсяцевъ, второго разряда — четырехъ мѣсяцевъ, и третьяго разряда — одного года; 2) въ офицеры, по выслугѣ въ нижнемъ званіи вольноопредѣляющимися перваго разряда—трехъ мѣсяцевъ; второго—шести мѣсяцевъ и третьяго—трехъ лѣтъ. Для производства въ офицеры требуется, сверхъ того, прослуженіе въ войскахъ всѣми вообще вольноопредѣляющимися по крайней мѣрѣ одного лагернаго сбора.

Послѣдній разрядъ льготъ заключается въ томъ, что вольноопредѣляющіеся пользуются правомъ имѣть свое собственное платье, жить на квартирѣ и т. п. [1]).

Вольноопредѣляющіеся во флотъ обязаны пробыть на дѣйствительной службѣ два года и въ запасѣ пять лѣтъ.

Къ общимъ обязанностямъ, которую несутъ также всѣ русскіе подданные, надо отнести обязанность отправлять должность присяжнаго засѣдателя [2]).

§ 304. По общему правилу, къ отправленію обязанностей присяжнаго засѣдателя призываются „мѣстные обыватели всѣхъ сословій“. Но затѣмъ судебные уставы указываютъ на многочисленныя

---

[1]) Кромѣ отбыванія воинской повинности въ качествѣ вольноопредѣляющихся, допускается отбываніе ея въ качествѣ охотниковъ. Охотникамъ, въ силу высочайшаго повелѣнія, состоявшагося въ январѣ 1875 г., если они удовлетворяютъ условіямъ образованія, требуемаго отъ вольноопредѣляющихся, присвоены права послѣднихъ въ отношеніи: а) срока обязательной дѣйствительной службы и состоянія въ запасѣ арміи и б) условій производства ихъ въ унтеръ-офицеры и офицеры. Кромѣ того, охотникамъ присвоено наружное отличіе въ обмундированіи (трехцвѣтный шнуръ вокругъ погоновъ). Охотниками называются лица, не подлежащія обязательной воинской повинности (т.-е. не подходящія подъ опредѣленіе 10 ст. уст. о воинск. пов.) или зачисленныя, на основаніи 154 ст. устава, въ ополченіе, но поступающія въ дѣйствительную службу по собственному желанію.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 81 и слѣд.

ограниченія этого правила и изъятія изъ него. Изъятія эти опредѣляются основаніями двоякаго рода. Съ одной стороны, законодательство наше смотритъ на участіе въ судѣ въ качествѣ присяжнаго засѣдателя, какъ на право, пользованіе которымъ должно быть обставлено различными условіями. Съ другой стороны, должность присяжнаго разсматривается какъ тяжелая обязанность, отъ исправленія которой должны быть освобождены многія лица, по различнымъ основаніямъ.

§ 305. Во-первыхъ, само собою разумѣется, что законъ лишаетъ права быть присяжнымъ засѣдателемъ лицъ, неудовлетворяющихъ извѣстнымъ нравственнымъ условіямъ, необходимымъ для отправленія всякой общественной должности. Сюда относятся: 1) лица, не могущія пользоваться довѣріемъ общества по своимъ порокамъ или легкомыслію; таковы: а) состоящія подъ слѣдствіемъ или судомъ за важныя преступленія [1]); б) исключенныя изъ службы по суду, или изъ духовнаго вѣдомства за пороки, или изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по ихъ приговорамъ; в) объявленныя несостоятельными должниками, и г) состоящія подъ опекою за расточительность [2]); 2) лица, неспособныя къ отправленію означенной должности по своимъ физическимъ и духовнымъ недостаткамъ; таковы: слѣпые, глухіе, нѣмые и лишенные разсудка [3]). Неспособными признаны также лица, не знающія русскаго языка [4]).

Кромѣ этихъ субъективныхъ, отрицательныхъ условій, препятствующихъ отправленію должности присяжнаго, законъ знаетъ и нѣкоторыя объективныя, общественныя условія лица, съ которыми несовмѣстна должность присяжнаго, требующая независимаго положенія. Сюда относятся: 1) лица, находящіяся въ услуженіи у частныхъ лицъ [5]); 2) лица, занимающія нѣкоторыя должности на службѣ военной и гражданской, какъ по административному, такъ и по судебному вѣдомствамъ [6]).

Отъ условій отрицательныхъ, препятствующихъ отправлять должность присяжнаго, отличаются условія положительныя, которыхъ наличность требуется для права быть внесеннымъ въ общій списокъ.

Такими условіями являются:

---

[1]) Здѣсь разумѣются преступленія и проступки, влекущіе за собою заключеніе въ тюрьму и болѣе строгія наказанія. Учр. суд. уст., ст. 82, п. 1.

[2]) Тамъ же, пп. 2, 3 и 4.

[3]) Тамъ же, п. 5.

[4]) Тамъ же, п. 6.

[5]) Ст. 86.

[6]) Ст. 84, п. 2; ст. 85, п. 2. Исключеніе нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ изъ общаго списка присяжныхъ засѣдателей основывается на томъ, что иныя самимъ родомъ службы поставлены въ сильную административную зависимость (чиновники полиціи) или въ зависимость отъ суда (секретари судебныхъ мѣстъ, судебные приставы), другія не могутъ входить въ составъ присяжныхъ по своему вліятельному положенію въ судѣ (члены судебныхъ мѣстъ, лица прокурорскаго надзора).

1) Возрастъ. Судебные уставы приняли высшую норму возраста, требуемаго нашими законами [1]) для отправленія разныхъ общественныхъ обязанностей, именно двадцатипятилѣтній.

2) Русское подданство. Иностранцы не допускаются, по общему правилу [2]), къ занятію общественныхъ должностей [3]).

3) Осѣдлость. Присяжные избираются изъ лицъ, жительствующихъ не менѣе двухъ лѣтъ въ томъ уѣздѣ, гдѣ производится избраніе [4]).

4) Имущественная обезпеченность. Судебные уставы не обусловливаютъ право быть присяжнымъ принадлежностью къ тому или другому привилегированному сословію. Но они признаютъ то правило, что присяжные должны принадлежать къ имущественнымъ классамъ. Съ этою цѣлію, право на внесеніе въ общій списокъ присяжныхъ обусловливается цензомъ. Основанія означеннаго ценза суть: а) владѣніе недвижимымъ имуществомъ. Размѣръ земельнаго недвижимаго имущества полагается въ сто десятинъ; всякое другое недвижимое имущество должно представлять цѣнность въ 2000 р. въ столицахъ, въ 1000 р. въ губернскихъ городахъ и градоначальствахъ и въ 500 р. въ прочихъ мѣстахъ; б) жалованье или доходъ съ капитала, занятія, ремесла или промысла, въ столицахъ не менѣе 500 р., а въ прочихъ мѣстахъ не менѣе 200 р. [5]).

Требованіе личной недвижимой собственности или довольно значительнаго дохода съ капиталовъ и занятій или жалованья, конечно, устраняетъ отъ права быть присяжнымъ массу крестьянства, особенно въ мѣстностяхъ, гдѣ господствуетъ общинное землевладѣніе. Крестьяне имѣютъ право быть внесенными въ общіе списки только по исключенію; именно означенное право предоставляется: 1) крестьянамъ, избраннымъ въ очередные судьи волостныхъ судовъ; 2) занимавшимъ безпорочно, не менѣе 3 лѣтъ, должности волостныхъ старшинъ, сельскихъ старостъ или другія соотвѣтствующія должности въ общественномъ управленіи крестьянъ; 3) крестьянамъ, бывшимъ церковными старостами [6]).

Общественная служба вообще даетъ право на внесеніе въ общіе списки лицамъ другихъ состояній [7]).

§ 306. Условіями, означенными выше, опредѣляется право на внесеніе въ общій списокъ присяжныхъ. Но мы замѣтили уже, что

---

[1]) Св. Зак., т. IX.

[2]) См. выше стр. 172 и слѣд. Также ниже, отдѣлъ V, гл. 2.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 81, п. 1.

[4]) Тамъ же, п. 3.

[5]) Тамъ же, ст. 84, п. 5. По изъясненію, данному прав. сенатомъ 1 мая 1873 г., на осн. 5 п. 84 ст. въ общіе списки присяжныхъ должны быть вносимы и лица, получающія пенсію не менѣе какъ въ 200 р. въ годъ. См. *Судебные уставы*, изд. подъ ред. проф. Чебышева-Дмитріева, стр. 25.

[6]) Разрѣшеніе частныхъ вопросовъ, возникающихъ изъ указанныхъ общихъ правилъ, см. въ указахъ прав. сената, приведенныхъ въ назв. изданіи проф. Чебышева-Дмитріева, стр. 24. См. учр. суд. уст., ст. 84, п. 4.

[7]) Тамъ же, п. 3.

должность присяжнаго разсматривается нашимъ закономъ не только какъ право, но и какъ обязанность, довольно тяжелая, а потому несовмѣстная съ нѣкоторыми условіями возраста, общественнаго положенія, службы и т. п. На этомъ основаніи судебные уставы освобождаютъ отъ исправленія обязанности присяжнаго засѣдателя:

1) Лицъ, достигшихъ возраста свыше семидесяти лѣтъ [1]).

2) Священно-служителей и монашествующихъ [2]).

3) Лицъ, занимающихъ на государственной службѣ, по опредѣленію отъ правительства, должности четвертаго и высшихъ классовъ [3]).

4) Городскихъ головъ [4]).

5) Учителей народныхъ школъ [5]).

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

О различіи сословій по правамъ и обязанностямъ.

А. О различіи по правамъ.

§ 307. Различія въ правахъ по имуществу. Самая важная привилегія дворянства въ имущественномъ отношеніи состояла въ томъ, что оно пользовалось исключительнымъ правомъ владѣть населенными имѣніями, которыхъ не могли пріобрѣтать даже личные дворяне. Конечно, съ отмѣною крѣпостного права эта привилегія должна была рушиться. Но, до извѣстной степени, она не потеряла своего значенія и въ настоящее время. Въ тѣхъ населенныхъ имѣніяхъ, гдѣ уже окончились всѣ обязательныя отношенія между помѣщиками и крестьянами, оставшаяся часть земли можетъ быть продаваема всякому свободному обывателю, безъ различія состояній. Но прежнее различіе, установленное для дворянскихъ имѣній, осталось въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ еще не кончился выкупъ земли крестьянами. На основаніи 228 и 229 ст. IX т. Св. Зак. (по продолж. 1863) пріобрѣтеніе дворянскихъ имѣній предоставлено всѣмъ лицамъ куплей, наслѣдствомъ или закладомъ, но съ тѣмъ, чтобы новый владѣлецъ, прежде чѣмъ вступить во владѣніе имуществомъ, покончилъ обязательныя отношенія крестьянъ къ бывшему помѣщику. Эти обязательныя отношенія могутъ покончиться по добровольному соглашенію съ крестьянами, по общему положенію о выкупѣ, когда правительство уплачиваетъ $^4/_5$ всей выкупной суммы, оставляя $^1/_5$ на отвѣтственности крестьянъ, или на основаніи особыхъ правилъ, когда владѣлецъ отказывается отъ $^1/_5$ части выкупныхъ денегъ въ пользу крестьянъ и требуетъ выкупа на основаніи односторонняго акта, по собственному своему желанію.

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 81, п. 2.

[2]) Тамъ же, ст. 85, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 84.

[4]) Тамъ же, ст. 84, п. 3.

[5]) Тамъ же, ст. 85, п. 3.

Къ имущественнымъ привилегіямъ дворянъ надо отнести и право ихъ на учрежденіе такъ называемыхъ заповѣдныхъ имѣній, т.-е. такихъ, которыя переходятъ отъ одного лица къ другому въ особомъ порядкѣ наслѣдованія [1]).

За этими исключеніями, право пріобрѣтенія недвижимой собственности распространено въ настоящее время на всѣ сословія, кромѣ лицъ, по самому званію своему ограниченныхъ въ имущественной правоспособности. Сюда относятся монашествующіе. Они не могутъ пріобрѣтать недвижимыхъ имѣній. Но имъ дозволено, въ предѣлахъ обители, устраивать для себя кельи, которыя, послѣ смерти ихъ владѣльца, поступаютъ въ монастырскую собственность. Затѣмъ, монашествующіе могутъ имѣть денежные капиталы, дѣлать вклады въ различныя кредитныя учрежденія по своей волѣ, но съ нѣкоторыми ограниченіями. Монашествующіе, кромѣ духовныхъ властей (архіереевъ, игуменовъ и друг.), лишены права оставлять завѣщанія. Все ихъ имущество должно поступать въ монастырскую казну. Духовныя власти не могутъ дѣлать завѣщанія въ пользу монашествующихъ, но могутъ завѣщать имъ драгоцѣнные кресты, образа и другіе священные предметы. (Св. Зак., т. IX, ст. 262 и 259, 266 267, по прод. 1863 г.).

Бѣлое духовенство, относительно пріобрѣтенія имущества, въ настоящее время окончательно уравнено съ прочими сословіями. Оно ограничено лишь въ обязательственныхъ правахъ, именно — лица бѣлаго духовенства не могутъ быть поручителями по подрядамъ и поставкамъ, ходатаями по дѣламъ, не имѣютъ права обязываться векселями и т. п.

§ 309. Различія по семейственнымъ правамъ. Въ области семейственныхъ отношеній существуетъ различіе сословій спеціально по праву усыновленія. Для дворянства въ этомъ отношеніи установлены нѣкоторыя ограничительныя привилегіи. Права дворянства передаются только рожденіемъ и бракомъ. Отсюда понятно, что наше законодательство не могло предоставить дворянамъ тѣхъ льготъ относительно передачи своего званія чрезъ усыновленіе, какія оно предоставило лицамъ податныхъ состояній. Усыновленіе дозволено лишь безпотомственнымъ дворянамъ, т.-е. не имѣющимъ ни нисходящихъ, ни боковыхъ родственниковъ, ни свойственниковъ той же фамиліи. Они могутъ усыновлять ближайшихъ своихъ родственниковъ (законнорожденныхъ) или одного изъ родственниковъ своей жены. Усыновляемому передается только фамилія и гербъ усыновителя, но отсюда не вытекаетъ никакихъ правъ по наслѣдованію. Усыновленіе должно быть высочайше разрѣшено.

На болѣе широкихъ основаніяхъ предоставлено право усыновленія купцамъ. Для лицъ податныхъ классовъ въ этомъ отношеніи не существуетъ никакихъ ограниченій.

---

[1]) Т. X, ч. 1, ст. 467. Что право учреждать заповѣдныя имѣнія принадлежитъ исключительно дворянамъ, видно изъ 478 ст., гдѣ въ числѣ документовъ, которые должны быть представлены учредителемъ, указывается на подлежащее по закону свидѣтельство о дворянскомъ происхожденіи предназначаемаго наслѣдника заповѣднаго имѣнія.

§ 310. По правамъ торговли и промысловъ наше законодательство установляетъ нѣкоторыя граничительныя привилегіи: 1) для духовенства. Свидѣтельства купеческія и промысловыя не могутъ быть выдаваемы лицамъ духовнаго званія всѣхъ вѣроисповѣданій. Но ихъ могутъ брать оставшіяся послѣ нихъ вдовы и дочери. Затѣмъ, лица духовнаго званія, владѣющія недвижимыми имуществами, не могутъ заниматься въ нихъ винокуреніемъ; они имѣютъ, однако, право сдавать винокуренные заводы въ аренду. 2) Для евреевъ установлены многочисленныя запрещенія, какъ относительно имущественныхъ правъ, такъ и правъ торговыхъ. Въ послѣднее время возобновлено старое постановленіе относительно права заниматься раздробительной продажей крѣпкихъ напитковъ [1]).

Различія по суду. Общая для всѣхъ высшихъ состояній привилегія по суду установлена 945 ст. уст. угол. суд. „Приговоры суда, вошедшіе въ законную силу, прежде обращенія ихъ къ исполненію, представляются чрезъ министра юстиціи, на усмотрѣніе императорскаго величества:

1) Когда дворяне, чиновники, священно-служители всѣхъ степеней духовной іерархіи или лица, имѣющія ордена и знаки отличія, снимаемые лишь съ высочайшаго соизволенія, присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ".

Независимо отъ этого установлены извѣстныя привилегіи по суду для духовенства. До изданія судебныхъ уставовъ, въ случаѣ привлеченія духовнаго лица къ свѣтскому суду по дѣламъ уголовнымъ, судъ и слѣдствіе могли производиться не иначе, какъ при депутатѣ отъ духовнаго вѣдомства [2]). Эта льгота видоизмѣнена новымъ уставомъ уголовнаго судопроизводства. На основаніи его, нѣкоторые проступки, совершаемые лицами духовнаго званія, прямо исключены изъ-подъ вѣдомства суда свѣтскаго и предоставлены духовному суду, на основаніи общихъ положеній устава духовныхъ консисторій. Но искъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, по окончаніи суда духовнаго, можетъ быть вчиненъ въ общихъ судахъ [3]). Если же лицо духовнаго званія совершаетъ преступленіе, подлежащее общему суду, то слѣдственная и судебная власть подлежатъ нѣкоторымъ ограниченіямъ. На судебнаго слѣдователя возлагается обязанность о всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ увѣдомлять непосредственное духовное начальство подсудимаго [4]). По окончаніи слѣдствія всѣ слѣдственные акты отсылаются прокуроромъ на разсмотрѣніе того же начальства, которое возвращаетъ ихъ съ своимъ мнѣніемъ [5]). При производствѣ судебнаго слѣдствія стороны, участвующія въ процессѣ, могутъ просить, чтобы заключеніе духовнаго начальства было прочитано на судѣ, но заключеніе это не стѣсняетъ уголовный судъ въ постановленіи приговора по рѣшенію присяж-

---

[1]) Подробное разсмотрѣніе постановленій о евреяхъ см. въ слѣдующемъ отдѣлѣ.

[2]) Т. IX Св. Зак., ст. 282.

[3]) Уст. угол. суд., ст. 1017 и 1018.

[4]) Тамъ же, ст. 1020.

[5]) Тамъ же, ст. 1024 и 1025.

ныхъ засѣдателей [1]). Приговоры, влекущіе за собой потерю или ограниченіе правъ состоянія духовныхъ лицъ, для снятія съ осужденныхъ духовнаго сана, сообщаются подлежащему духовному начальству, съ назначеніемъ срока, въ теченіе котораго должно быть доставлено увѣдомленіе о снятіи съ осужденнаго его сана [2]).

Затѣмъ, нашъ законъ установляетъ нѣкоторыя изъятія при предварительномъ заключеніи въ тюрьму. Лица привилегированныхъ состояній должны содержаться въ особыхъ помѣщеніяхъ [3]). Кромѣ того, лица высшаго званія изъемлются отъ тѣлесныхъ наказаній. Первоначально это изъятіе было чисто сословною льготою. Прежде всего оно распространилось на дворянство, а впослѣдствіи и на лицъ другихъ состояній. Подъ именемъ тѣлесныхъ наказаній общихъ разумѣется въ настоящее время бритье головы, наложеніе оковъ и наказаніе розгами. Всѣ эти мѣры не могутъ быть примѣняемы къ нѣкоторымъ лицамъ: 1) по правамъ ихъ состоянія (дворяне, священно- и церковно-служители, почетные граждане и мн. др.) [4]); 2) по полу (всѣ женщины) [5]); 3) по образованію (воспитанники высшихъ учебныхъ заведеній, кончившіе курсъ въ уѣздныхъ училищахъ, учителя народныхъ школъ и др.) [6]); 4) по занимаемой должности, хотя бы лица, состоящія въ ней, и происходили изъ податного состоянія (волостные старшины, сельскіе старосты, гласные земскихъ собраній на все время отправленія своей должности) [7]); наконецъ, 5) по возрасту—лица, перешедшія за 70-лѣтній возрастъ [8]).

§ 311. Различія состояній по правамъ поступленія на государственную службу. Право поступленія на государственную службу въ Московской Россіи готово было сдѣлаться сословнымъ правомъ, правомъ исключительно служилыхъ людей, изъ которыхъ впослѣдствіи образовалось наше дворянство. Но нельзя сказать, чтобы это начало когда-либо выдерживалось строго; законодательство всегда должно было прибѣгать къ извѣстнымъ ограниченіямъ этого правила, допускать всевозможныя исключенія изъ него. Количество этихъ исключеній дошло въ настоящее время до весьма почтенной цифры.

По общему правилу, при поступленіи на гражданскую службу извѣстнаго лица, начальство его должно принять во вниманіе три обстоятельства: 1) состояніе опредѣляющагося на службу, 2) его возрастъ и 3) познанія [9]).

Мы должны разсмотрѣть соотношенія двухъ началъ — состоянія и познанія. Должно ли начальство, принимающее извѣстное лицо на службу, руководиться исключительно свѣдѣніями о состояніи по-

---

[1]) Тамъ же, ст. 1027.
[2]) Тамъ же, ст. 1028.
[3]) Уст. о сод. подъ стр. (Св. Зак., т. XIV), ст. 99.
[4]) Прилож. I (къ ст. 30 улож. о нак.), ст. 3.
[5]) Тамъ же, ст. 2.
[6]) Тамъ же, ст. 5.
[7]) Тамъ же, п. 30, а также ст. 6.
[8]) Тамъ же, ст. 5, п. 39.
[9]) Св. Зак., т. III, ст. 1.

ступающаго, или другой элементъ—образованіе—уничтожаетъ силу сословныхъ различій?

Наше законодательство соединяетъ съ извѣстными состояніями преимущественныя права на поступленіе въ государственную службу. Право поступать на службу принадлежитъ: 1) дѣтямъ потомственныхъ и личныхъ дворянъ; 2) дѣтямъ чиновниковъ, получившихъ по чинамъ право личнаго почетнаго гражданства (чинъ XIV кл.); 3) сыновьямъ священниковъ, діаконовъ и церковныхъ причетниковъ; 4) дѣтямъ коммерцъ-совѣтниковъ и купцовъ первой гильдіи; 5) сыновьямъ служителей придворнаго вѣдомства, и 6) дѣтямъ канцелярскихъ служителей, ученыхъ и художниковъ [1]). Эти лица, по самому своему состоянію, имѣютъ право поступать на службу. Запрещается принимать на службу: 1) иностранцевъ; 2) купцовъ второй гильдіи и дѣтей ихъ; 3) личныхъ почетныхъ гражданъ и дѣтей ихъ; 4) почетныхъ гражданъ изъ бывшей польской шляхты; 5) мѣщанъ и вообще людей, принадлежащихъ къ податнымъ состояніямъ, 6) церковно-служителей и ихъ дѣтей, кои ни по рожденію, ни по воспитанію не пользуются правомъ поступленія на государственную службу [2]).

Сила этихъ чисто сословныхъ различій смягчается тѣмъ, что всѣ означенныя выше препятствія могутъ быть устранены полученіемъ въ одномъ изъ учебныхъ заведеній надлежащаго диплома, съ которымъ соединяется право поступленія на государственную службу [3]). Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы образованіе открывало самый широкій путь къ поступленію на службу или вообще къ выходу изъ податного состоянія. Правда, приведенное правило соединяетъ всѣ преимущества съ полученіемъ диплома и ученой степени. Тѣмъ не менѣе, для поступленія въ извѣстныя учебныя заведенія для лицъ податныхъ классовъ установлены нѣкоторыя ограниченія, напр., требуется увольнительный приговоръ обществъ, не особенно благопріятствующихъ переходу въ привилегированное званіе.

Затѣмъ, уст. о службѣ гражданской установляетъ много изъятій изъ этихъ общихъ правилъ [4]).

Условія образованія все болѣе и болѣе вытѣсняютъ прежде установленное различіе по состояніямъ, именно—права лица, имѣющаго дипломъ объ окончаніи курса въ высшемъ учебномъ заведеніи, по отношенію къ службѣ стоятъ выше правъ человѣка, хотя и привилегированнаго класса, но не получившаго образованія. Чтобы указать на сословныя различія по правамъ поступленія на государственную службу, необходимо обратиться къ такому виду этого поступленія, въ которомъ не существуетъ элемента, вытѣсняющаго сословныя права. Мы должны разсмотрѣть постановленія нашего законодательства, опредѣляющія поступленіе въ государственную службу на правахъ канцелярскихъ служителей, безъ какихъ-либо преимуществъ, даваемыхъ образованіемъ [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 3.

[2]) Тамъ же, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 5.

[4]) Эти изъятія касаются службы военной, учебной и т. д.

[5]) Изъ этого никакъ, однако, не слѣдуетъ, чтобы и канцелярскимъ служителямъ

Всѣ тѣ лица, которыя поступаютъ въ государственную службу по одному праву ихъ происхожденія, принимаются въ оную въ званіи канцелярскихъ служителей [1]).

Канцелярскіе служители въ настоящее время раздѣляются на три разряда: 1) дворяне потомственные; 2) дѣти личныхъ дворянъ, офицеровъ и чиновниковъ, въ какомъ бы званіи они ни родились; 3) сыновья священно-служителей, діаконовъ и причетниковъ, поступившихъ въ это званіе по окончаніи курса въ академіи или въ семинаріи, а также сыновья пасторовъ. Въ прежнее время существовалъ еще четвертый разрядъ, къ которому относились дѣти разночинцевъ, но теперь этотъ разрядъ закрывается. Съ каждымъ изъ означенныхъ разрядовъ соединяются особыя преимущества по службѣ. Преимущества эти, главнымъ образомъ, выражаются въ срокѣ, по истеченіи котораго канцелярскіе служители могутъ быть произведены въ первый классный чинъ. Лица перваго разряда получаютъ этотъ чинъ по выслугѣ 2-хъ лѣтъ, второго разряда—по выслугѣ 4-хъ лѣтъ и третьяго—отъ 8 до 10-ти лѣтъ [2]).

Б. Сословныя отличія по обязанностямъ.

§ 312. Различіе по платежу прямыхъ налоговъ. Это различіе возникло у насъ со времени введенія Петромъ Великимъ подушной подати. Первоначально Петръ установилъ ее, какъ временную мѣру и вовсе не видѣлъ въ ней учрежденія безусловно необходимаго. Напротивъ, въ нѣкоторыхъ его законахъ прямо можно видѣть, что первымъ условіемъ равномѣрности подати онъ видѣлъ правильное отношеніе ея къ имущественной состоятельности плательщика. Какъ бы то ни было, подушная подать, введенная первоначально въ качествѣ временной, существуетъ и до настоящаго времени.

Подушная подать есть прямой налогъ или такъ называемая окладная подать. Подъ именемъ окладныхъ податей нашъ законъ разумѣетъ сборы, взимаемые съ разныхъ лицъ, опредѣленные количественно и въ установленные сроки. Къ числу государственныхъ окладныхъ налоговъ относятся подушная и оброчная подати (поземельный налогъ). Подушная подать падаетъ непосредственно на лицо и разверстывается по лицамъ. Оброчная подать падаетъ на имущество, но разверстывается также по лицамъ [3]). Къ этимъ же сборамъ относится особенный налогъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, утверждаемый на каждый годъ общимъ законодательнымъ

можно было поступить на службу безъ всякаго образованія. Напротивъ, для этого нужно подвергнуться нѣкоторому испытанію по особо установленной для того программѣ.

[1]) Св. Зак., т. III, ч. 1, ст. 45.

[2]) Тамъ же, ст. 609 и слѣд. (по прод. 1872 г.).

[3]) Св. Зак., т. V, ст. 1—2. По государственной росписи на 1875 г., ожидаемый доходъ съ податей и поземельнаго налога составляетъ 116.139,290 рублей. По росписи 1874 г. этотъ доходъ составляетъ 94.631,469 рублей.

порядкомъ. Для мѣщанъ эта подать отмѣнена вездѣ, кромѣ сибирскихъ городовъ. Къ числу прямыхъ податей относятся также налоги разныхъ наименованій, взимаемые вмѣсто той или другой изъ означенныхъ выше податей, напр., подымная, поземельная подать и др. Подушная подать раздѣляется на главную и накладную. Подъ послѣдней разумѣются различные добавочные сборы, распредѣляемые по душамъ [1]).

Съ точки зрѣнія выше означенныхъ налоговъ всѣ состоянія раздѣляются на податныя и неподатныя [2]). Подушной подати въ настоящее время подлежатъ всѣ сельскіе обыватели. Мѣщане городовъ европейской Россіи исключены изъ подушнаго оклада; но вмѣсто того здѣсь введена другая подать, называющаяся налогомъ на недвижимыя имущества въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ; мѣщане городовъ сибирскихъ, впредь до введенія здѣсь также этого налога, оставлены въ подушномъ окладѣ. Затѣмъ, отъ подушной подати освобождается цѣлая масса лицъ, по различнымъ основаніямъ. Главнымъ изъ нихъ является состояніе. Прежде всего, освобождаются отъ подати дворяне потомственные и личные. Впослѣдствіи это освобожденіе было распространено на многихъ другихъ лицъ. Къ дворянству приравнены князья и мурзы татарскаго происхожденія, если они могутъ доказать установленнымъ порядкомъ свое благородство. Далѣе, отъ подушной подати освобождены духовенство, купцы до тѣхъ поръ, пока они записаны въ гильдіи, и всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, т.-е. занимающія одну изъ классныхъ должностей [3]). Въ прежнее время изъ подушнаго оклада исключались и нижніе воинскіе чины съ момента поступленія ихъ на службу и навсегда. Но новый уставъ о воинской повинности не признаетъ этого начала [4]), однако во время состоянія своего на дѣйствительной службѣ лица податныхъ классовъ не платятъ слѣдующихъ съ нихъ государственныхъ повинностей, т.-е. они освобождаются отъ государственныхъ, земскихъ и общественныхъ сборовъ и всѣхъ натуральныхъ повинностей [5]). Отсюда слѣдуетъ, что лица, принадлежащія къ податному классу, во время нахожденія ихъ въ дѣйствительной службѣ освобождаются только отъ тѣхъ налоговъ, которые падаютъ на нихъ лично. Но, затѣмъ, по отношенію къ принадлежащимъ имъ имуществамъ они обязаны нести всѣ слѣдующія съ нихъ подати и повинности. По окончаніи дѣйствительной службы, т.-е. съ момента зачисленія въ запасъ, они возвращаются

---

[1]) Св. Зак., т. V, ст. 3. Къ накладнымъ податямъ относится сборъ на устройство путей сообщенія и на содержаніе присутственныхъ мѣстъ.

[2]) Св. Зак., т. V, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 12.

[4]) Ср. уст. о воин. пов., ст. 25: „лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ, сохраняютъ во время прохожденія оной всѣ личныя и имущественныя права своего состоянія, съ необходимыми лишь ограниченіями, установляемыми въ законодательномъ порядкѣ. Лица податныхъ сословій продолжаютъ числиться въ составѣ тѣхъ обществъ, къ которымъ принадлежали при вступленіи въ службу“...

[5]) Тамъ же, ст. 26.

въ составъ податныхъ обществъ и продолжаютъ отбывать всѣ повинности по прежнему порядку.

Изъ податныхъ классовъ исключаются также почетные граждане. Они составляютъ привилегированный неподатной классъ, наравнѣ съ дворянствомъ и духовенствомъ. Императоръ Александръ I, положеніемъ 1807 г., замѣнилъ прежнее именитое гражданство первостатейнымъ купечествомъ, сдѣлавъ изъ него привилегированное состояніе. Въ нынѣ дѣйствующемъ законодательствѣ первостатейное купечество также не числится въ разрядѣ податныхъ состояній, но это положеніе его въ настоящее время не имѣетъ практическаго значенія, такъ какъ всѣ преимущества, даже первостатейнаго, связаны съ нахожденіемъ въ гильдіи [1]).

Наконецъ, къ неподатному классу относятся лица, пріобрѣвшія ученую степень, слѣдовательно, могущія быть зачислены въ одно изъ привилегированныхъ состояній, преимущественно въ почетное гражданство.

§ 313. Различіе въ отношеніи денежныхъ и натуральныхъ повинностей. Подъ именемъ повинностей разумѣются различные сборы, предназначенные на удовлетвореніе разныхъ государственныхъ потребностей, и различныя услуги гражданъ натурой [2]). Такимъ образомъ, повинности раздѣляются на денежныя и натуральныя. Изъ нихъ послѣднія лежатъ главнымъ образомъ на податныхъ классахъ [3]). Правда, наше законодательство, со времени введенія земскихъ учрежденій, стремится къ тому, чтобы натуральныя повинности переложить на денежныя, а денежныя распредѣлить между всѣми классами общества одинаково [4]). Но разрѣшеніе этого вопроса до настоящаго времени идетъ медленно. Въ послѣднее время послѣдовалъ переводъ натуральной повинности въ денежную только въ тѣхъ сферахъ, которыя непосредственно зависятъ отъ центральнаго правительства, именно въ отношеніи воинской квартирной повинности или постоя. Воинскій постой въ томъ видѣ, какъ онъ отбывался въ прежнее время, отмѣненъ; вмѣсто того, воинскимъ чинамъ, по особой росписи, дается особое вознагражденіе, изъ котораго они и обязаны нанимать себѣ квартиры [5]). Кромѣ того, какъ земства, такъ и правительство вступили въ настоящее время на путь, который практически долженъ уничтожить самую необходимость квартирнаго постоя: мы говоримъ объ устройствѣ въ городахъ постоянныхъ казармъ.

---

[1]) Пол. о пошл. за пр. торг. и др. пром., ст. 12, и. а.

[2]) Св. Зак., т. IV, Уст. о земск. пов., ст. 2. Вновь вышедшій 1 января 1875 г. законъ прекратилъ отдѣльное существованіе государственнаго земскаго сбора и присоединилъ его къ общимъ государственнымъ доходамъ. Собр. Узак. 1875 г., № 2, ст. 23.

[3]) Ср. Уст. о земск. пов., ст. 186.

[4]) Подробно вопросъ этотъ будетъ разсмотрѣнъ во второй части, въ главѣ о земскихъ учрежденіяхъ.

[5]) Собр. Узак. 1874 г., № 66 [ст. 881].

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Объ инородцахъ и иностранцахъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Объ инородцахъ [1]).

§ 314. Подъ именемъ инородцевъ разумѣются нѣкоторыя племена, поставленныя по ихъ правамъ состоянія и по управленію ими въ особое положеніе. Къ числу инородцевъ относятся: а) нѣкоторыя монгольскія, тюркскія и финскія племена, обитающія на востокѣ и сѣверѣ Россіи, и б) евреи. Въ составъ перваго разряда племенъ входятъ: 1) сибирскіе инородцы, между которыми главное мѣсто занимаютъ киргизы; 2) самоѣды въ мезенскомъ уѣздѣ архангельской губ.; 3) кочевые инородцы ставропольской губ.; сюда относятся: во-1-хъ, нагайцы, кочующіе въ разныхъ мѣстностяхъ ставропольскаго и пятигорскаго уѣздовъ; во-2-хъ, каранагайцы и едишкульцы въ кизлярскомъ уѣздѣ, и въ-3-хъ, трухменцы и киргизы, обитающіе въ зимнее время въ уѣздѣ кизлярскомъ, а въ лѣтнее на земляхъ калмыцкихъ; 4) калмыки [2]). Въ послѣднее время къ составу сихъ инородцевъ присоединились инородцы закаспійскаго края, положеніе которыхъ опредѣлено временными правилами 9-го марта 1874 г. [3]).

А. Инородцы восточные.

§ 315. Восточные инородцы, поставленные въ настоящее время въ особенное юридическое положеніе, представляютъ остатокъ тѣхъ многочисленныхъ инородческихъ племенъ, которыя постепенно входили въ составъ Россіи и постепенно ассимилировались съ основнымъ народонаселеніемъ имперіи. Число этихъ инородцевъ собственно въ европейской Россіи весьма не велико. Въ Сибири же, напротивъ, число инородцевъ представляетъ значительный процентъ народона-

---

[1]) Литературныя пособія: Өнрсовъ, *Положеніе инородцевъ съверо-восточной Россіи въ московскомъ государствѣ.* Казань, 1866 г. Его же, *Инородческое населеніе прежняго казанскаго царства въ новой Россіи до 1762 г.* Казань, 1869 г.; А. И. Левшинъ, *Описаніе Киргизъ-Кайсацкихъ ордъ и степей*; Соловьевъ, *Исторія Россіи*, тт. VII, IX, XI, XII, XX и др.

[2]) Ср. Св. Зак., т. IX, ст. 1208 и 1316, т. II, ч. II, учр. упр. инороди., ст. 1, 132, 508, 517, 725, 732.

[3]) Временныя правила объ управленіи закаспійскимъ краемъ, Собр. Узак. 1874 года, № 46, ст. 593, § 21 и слѣд.

селенія; такъ, однихъ киргизовъ числится здѣсь 1.450,000. Затѣмъ, многочисленными представляются племена бурятъ (260,000), якутовъ (210,000). Численность остальныхъ племенъ обыкновенно не превышаетъ 20,000. Общее число инородцевъ въ Сибири доходитъ до 3.000,000.—Въ европейской Россіи племена, поставленныя въ привилегированное положеніе, не многочисленны; таковы киргизы (153,000), калмыки (89,000), самоѣды (4,000) [1]).

Если означенные инородцы являются послѣднимъ остаткомъ минувшаго прошлаго, то вмѣстѣ съ тѣмъ и привилегіи, имъ данныя, суть также остатокъ прошлаго, воспоминаніе о томъ времени, когда московское государство было еще слишкомъ слабо, чтобы окончательно ассимилировать эти племена въ этнографическомъ и политическомъ отношеніи. Кіевская Россія утратила свою политическую самостоятельность подъ наплывомъ инородческаго населенія, непрерывно подвигавшагося въ Европу изъ степей средней Азіи. Москва, какъ новый политическій центръ Россіи, выросла въ тяжелое время монгольскаго ига. Во второй половинѣ XV в. она успѣла свергнуть это иго, и съ этого времени измѣнила свою оборонительную политику на наступательную. Въ XVI ст. она подчинила себѣ оба важнѣйшіе центра татарства и магометанства — царства Казанское и Астраханское. Но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы инородческое населеніе этихъ мѣстностей, равно какъ и мѣстностей, пріобрѣтенныхъ въ концѣ XVI и началѣ XVII в., слилось въ политическомъ отношеніи съ народонаселеніемъ остального государства. Обрусеніе шло чрезвычайно медленно. Туго прививался въ покоренныхъ странахъ новый государственный порядокъ вещей. Инородческое населеніе, несмотря на то, что оно было поставлено въ довольно выгодныя условія, въ особенности въ финансовомъ отношеніи, всегда готово было подняться противъ власти Московскаго государства. Осторожная и неторопливая политика Москвы довольствовалась обыкновенно внѣшними знаками покорности, и то весьма условной. Московское правительство было довольно, если ему удавалось поставить инородческое населеніе по крайней мѣрѣ въ мирныя отношенія къ русской торговлѣ, къ русскому землевладѣнію, водворявшемуся въ отдаленныхъ мѣстностяхъ Россіи, и къ русской администраціи, обладавшей весьма слабыми средствами для защиты государства. Этимъ объясняются тѣ льготныя условія, которыми пользовались инородцы татарскаго и финскаго племени, искони обитавшіе на земляхъ царства Казанскаго и Астраханскаго.

Не успѣло, однако, московское правительство сколько-нибудь справиться съ этими старинными инородцами, какъ настало смутное время, когда все, что было недовольно государственнымъ порядкомъ Москвы, возстало. Поднялось и инородческое населеніе, едва усмиренное впослѣдствіи. Не успѣла Россія оправиться отъ всѣхъ потрясеній смутнаго времени, какъ изъ средней Азіи явились новыя орды, напоминавшія полчища Батыя. По справедливому замѣчанію нашего оріенталиста, г. Григорьева, Россіи угрожало новое монгольское за-

[1]) *Военно-статистич. сборн.*, изд. 1871 г., стр. 98—99. *Этнографическая карта Россіи*, г. Венюкова, 1873 г.

воеваніе. Изъ той же средней Азіи, откуда нѣкогда вышли татары, явился новый, одноплеменный съ ними народъ, съ завоевательными наклонностями, и сразу сдѣлался чрезвычайно опаснымъ для всѣхъ нашихъ восточныхъ окраинъ. Это были **калмыки** [1]). Не имѣя воинской организаціи ордъ, нѣкогда покорившихъ Россію, ни предводителей, подобныхъ генераламъ Батыя, калмыки, конечно, не могли завоевать московскаго государства, но, благодаря ихъ набѣгамъ, уничтожилась всякая безопасность въ областяхъ Астраханскаго царства. Первоначально не было никакой возможности защититься отъ ихъ набѣговъ; не было, конечно, и рѣчи объ ихъ подданствѣ, хотя московскіе государи и принимали отъ калмыцкихъ тайшей пословъ съ изъявленіемъ будто бы покорности и просьбами о государевомъ жалованіи [2]). По крайней мѣрѣ калмыцкіе тайши, на упреки со стороны московской администраціи въ томъ, что они грабятъ и жгутъ села, уводятъ людей и тѣснятъ торговлю, отвѣчали, что мы „пословъ своихъ не посылывали съ челобитьемъ, чтобы быть намъ въ неволѣ, посылали мы бить челомъ о томъ, чтобы быть съ Государемъ въ мирѣ, намъ на его города войною не ходить, а ему на насъ своихъ ратныхъ людей не посылать и дать намъ подъ своими городами торгъ“. Далѣе, они доказывали свое право кочевать на всѣхъ земляхъ государевыхъ. „Земля и воды Божьи“, говорили они, „а прежде та земля, на которой мы теперь съ ногайцами кочуемъ, была ногайская, а не государева... А какъ мы подъ Астраханью ногайскихъ и едисанскихъ мурзъ за саблею взяли, то и кочуемъ съ ними пополамъ по этимъ рѣкамъ и урочищамъ, потому что они теперь стали нашіи холопи; намъ въ этихъ мѣстахъ зачѣмъ не кочевать?“. Наконецъ, и то, что Москва называла „жалованьемъ“, калмыки называли „данью“: „Великій Государь, говорилъ одинъ изъ тайшей, спрашиваетъ на насъ службы, а жалованья посылаетъ намъ мало, тогда какъ мнѣ говорили, что будетъ мнѣ жалованье такое же, какъ прежде было крымскому хану“.

§ 316. При царѣ Алексѣѣ Михайловичѣ устанавливаются болѣе правильные переговоры, но нельзя сказать, чтобы установились болѣе правильныя отношенія. „Полное собраніе законовъ“ представляетъ чрезвычайно много такъ называемыхъ шертныхъ (присяжныхъ) записей разныхъ калмыцкихъ тайшей, но не видно, чтобы эти шерти исполнялись, какъ слѣдуетъ. Такъ, въ 1655 г. послы разныхъ тайшей клялись быть у Государя въ вѣчномъ послушаніи, не сноситься съ государевыми измѣнниками, государевыхъ городовъ, селъ, деревень и учуговъ не жечь, людей не побивать, въ полонъ не имать и не грабить, и, когда Государь укажетъ быть на своей государевой службѣ, съ своими государевыми ратными людьми вмѣстѣ идти. Затѣмъ, послы обѣщаются отдать людей, взятыхъ въ прежніе калмыцкіе набѣги въ плѣнъ, вмѣстѣ съ ихъ имуществомъ, и не дер-

---

[1]) Первоначальныя отношенія московскаго государства къ калмыкамъ изложены въ XII т. *Исторіи Россіи* Соловьева, стр. 291 и слѣд.

[2]) Посылки эти начались еще при жизни царя Михаила Ѳеодоровича, съ 1645 г.

жать бѣглыхъ изъ московской земли инородцевъ. Но, какъ видно изъ послѣдующихъ шертей, всѣ пункты приведенной клятвы систематически нарушались, хотя послѣдующія присяги обставлялись всевозможными торжественными формами. Такъ, въ 1661 г. калмыцкій тайша, Бунчукъ, далъ шертную запись, утвержденную въ слѣдующихъ клятвахъ: А буде мы „у него, Великаго Государя, въ послушаньѣ быть не учнемъ и шерть свою и утверженье нарушимъ: и на насъ, тайшахъ, и на нашихъ дѣтехъ, и на мурзахъ и на ихъ дѣтехъ, и на всѣхъ улусныхъ людехъ буди Божій гнѣвъ и огненный мечъ, и тѣмъ ножемъ, который я, Бунчукъ тайша, вынявъ изъ ноженъ, лизалъ и къ горлу прикладывалъ, отъ непріятеля своего буду я зарѣзанъ по горлу своему, и будемъ мы прокляты по своей Калмыцкой вѣрѣ въ семъ вѣцѣ и въ будущемъ“ [1]). Такой же характеръ имѣетъ шертная запись, данная въ 1673 г. тайшей Аюкаемъ Мончаковымъ [2]), и имъ же въ 1677 г. [3]). Какъ соблюдалась эта запись, видно изъ новой записи того же тайши, данной въ 1683 г. [4]). Здѣсь встрѣчаемъ слѣдующее стереотипное мѣсто: „а что въ прошлыхъ годѣхъ по 190 годъ, и во 190 и во 191 году (1682 и 1683 г.) я, Аюкай, и мы, замсы тайши съ ратными людьми, съ калмыки, и съ татары прежнюю шерть нарушали, подъ городы великихъ государей съ измѣнники башкирцы въ казанскіе и въ уфимскіе уѣзды ходили, также и подъ иные украинные городы и села и деревни разоряли и т. д., и тѣхъ взятыхъ русскихъ людей всѣхъ намъ тайшамъ, собравъ въ улусѣхъ своихъ, прислать въ Астрахань; а башкирцевъ и черемису отпустить на прежнія ихъ мѣста, гдѣ кто жилъ; а воромъ, которые русскихъ людей побрали на Волгѣ за договоромъ, учинить казнь и разоренье безо всякія понаровки, и впредь самимъ намъ отнюдь такъ не дѣлать“. Какъ ни скромны были права московскаго правительства по указаннымъ выше шертямъ, но изъ другихъ договорныхъ грамотъ видно, что иные калмыцкіе улусы не знали даже и такой фиктивной зависимости и договаривались съ московскимъ государствомъ, какъ равные съ равными [5]).

§ 317. Роль, разыгранную калмыками въ XVII ст., въ XVIII, въ царствованіе Анны Ивановны, разыграли киргизы съ башкирами [6]).

Царствованіе Петра Великаго отличалось нивеллирующими стремленіями правительства по отношенію къ инородцамъ, по крайней мѣрѣ тѣмъ, которые принадлежали къ исконнымъ обитателямъ нашихъ восточныхъ окраинъ. Обособленное положеніе инородцевъ ру-

---

[1]) П. С. З. № 316.

[2]) Тамъ же, № 540.

[3]) Тамъ же, № 672.

[4]) Тамъ же, № 990.

[5]) Ср. договорныя статьи, учиненныя на р. Камышенкѣ, между калмыцкимъ ханомъ Аюкою и бояриномъ княземъ Борисомъ Голицынымъ, 1697 г., П. С. З. № 1.591.

[6]) Ср. Соловьевъ, т. XX, стр. 322 и слѣд. Ср. также прекрасную статью проф. Бестужева-Рюмина „В. Н. Татищевъ“, помѣщенную въ журналѣ *„Древняя и Новая Россія“*, за 1875 г. №№ 1 и 2.

шилось главнымъ образомъ вслѣдствіе введенія подушной подати, распространенной и на прежнихъ ясачныхъ инородцевъ. Въ полномъ собраніи законовъ содержится любопытное указаніе на число инородцевъ, перешедшихъ въ царствованіе Петра Великаго изъ ясачныхъ въ тяглые, т.-е. податные, именно—въ росписаніи губерній и расположеніи по нимъ полковъ [1]).

Но эти нивеллирующія стремленія остановились со смертью Петра, и преемникамъ его было чрезвычайно трудно удержать дѣло даже въ тѣхъ границахъ, въ какихъ оставилъ его преобразователь. Инородцы, не подчиненные еще всѣмъ формамъ русской администраціи, грозили постояннымъ возмущеніемъ, и каждую минуту къ нимъ готовы были присоединиться инородцы, легально вошедшіе въ составъ природнаго народонаселенія. Вообще инородцы принимали дѣятельное участіе во всѣхъ смутахъ, подымавшихся противъ русскаго государства. Извѣстно дѣятельное ихъ участіе въ бунтѣ Стеньки Разина. Извѣстны многочисленные инородческіе бунты въ царствованіе Анны Ивановны. Извѣстно также, что Пугачевщина приняла обширные размѣры, между прочимъ, благодаря участію въ ней инородцевъ.

§ 318. При такомъ характерѣ инородческаго народонаселенія понятно само собой, что правительство должно было исподволь воспитать его въ гражданственности и налагать на него государственныя тягости съ величайшею постепенностью. Вѣковыя преданія русской политики по отношенію къ инородцамъ сохранили свою силу и до настоящаго времени. Такъ, въ духѣ этихъ преданій составлены и новыя „временныя правила“ объ управленіи закаспійскимъ краемъ. Этими соображеніями объясняются два обстоятельства: 1) что нѣкоторые изъ инородцевъ до настоящаго времени пользуются своимъ особымъ управленіемъ, приноровленнымъ къ ихъ мѣстнымъ нуждамъ и обычаямъ; 2) что нѣкоторые изъ нихъ пользуются извѣстными, главнымъ образомъ, финансовыми льготами, сравнительно съ природными подданными Россіи. Конечно, главная доля этихъ изъятій приходится на сибирскихъ инородцевъ, такъ какъ процентъ инородческаго народонаселенія въ этой странѣ больше и средства администраціи гораздо слабѣе, чѣмъ въ европейской Россіи. Въ послѣдней привилегіями пользуются калмыцкое народонаселеніе, часть киргизовъ, нагайскія орды и самоѣды.

Вообще сибирскіе инородцы, по положенію 1822 г. [2]), соотвѣтственно „степени гражданскаго ихъ образованія и образа жизни“, раздѣлены на три разряда: 1) на осѣдлыхъ, 2) кочевыхъ и 3) бродячихъ. Эти три разряда соотвѣтствуютъ вмѣстѣ съ тѣмъ степени

---

[1]) П. С. З., № 3.380.

[2]) Тамъ же, № 29.126.

подчиненія означенныхъ инородцевъ условіямъ русскаго управленія и гражданскимъ законамъ Россіи [1]).

§ 319. 1) Осѣдлые инородцы сравниваются съ природными русскими подданными во всѣхъ правахъ и обязанностяхъ, смотря по сословіямъ, къ которымъ они приписаны, съ слѣдующими двумя изъятіями: 1) въ управленіи ими допущены нѣкоторыя уклоненія отъ общаго правила, которому они, однако, въ принципѣ подчиняются; 2) въ прежнее время они были совершенно изъяты отъ рекрутской повинности [2]).

2) Инородцы кочевые сравниваются въ правахъ и обязанностяхъ съ крестьянскимъ состояніемъ. Къ этому же состоянію относятся и самоѣды мезенскаго уѣзда [3]).

Затѣмъ, отличіе кочевыхъ инородцевъ отъ природныхъ русскихъ подданныхъ состоитъ въ слѣдующемъ:

а) Кочевые инородцы управляются по ихъ собственнымъ степнымъ обычаямъ и законамъ, каждому племени свойственнымъ [4]).

б) Эти обычаи служатъ основаніемъ и для сужденія инородцевъ въ ихъ гражданскихъ и отчасти уголовныхъ дѣлахъ.

в) Кочевые инородцы, равно какъ и осѣдлые, были изъяты отъ отбыванія рекрутской повинности. Съ введеніемъ устава всеобщей воинской повинности означенное положеніе инородцевъ измѣнилось слѣдующимъ образомъ. Въ распорядительномъ указѣ о введеніи въ дѣйствіе воинской повинности повелѣно не распространять силы новаго устава на нѣкоторыя мѣстности въ виду того, что для нихъ имѣетъ быть издано особое положеніе, именно: 1) на закавказскій и туркестанскій края, на приморскую и амурскую области, на нѣко-

---

[1]) См. т. IX Св. Зак., ст. 1209 и 1210: „къ первому разряду принадлежатъ тѣ инородцы, кои имѣютъ постоянную осѣдлость, хлѣбопашество, и живутъ деревнями или въ городахъ, занимаясь торговлею и промысломъ городскихъ обывателей. Ко второму разряду принадлежатъ тѣ, кои имѣютъ осѣдлость, хотя постоянную, но по временамъ года перемѣняемую, и не живутъ деревнями. Къ третьему разряду принадлежатъ тѣ инородцы, кои, не имѣя никакой осѣдлости, переходятъ съ одного мѣста на другое по лѣсамъ и рѣкамъ или урочищамъ, для звѣроловнаго и рыболовнаго ихъ промысла, отдѣльными родами или же семействами".

[2]) Тамъ же, ст. 1213. Въ настоящее время осѣдлые инородцы, какъ, напр., башкиры оренбургскаго края и тептяри привлечены къ отбыванію всеобщей воинской повинности на особыхъ правилахъ, имѣющихъ быть составленными законодательнымъ порядкомъ. Въ настоящее время имѣются правила относительно отбыванія воинской повинности оренбургскими башкирами, утвержденныя 6 іюля 1874 г. Главное основаніе этихъ правилъ состоитъ въ слѣдующемъ. Все населеніе оренбургскаго края вообще подчиняется дѣйствію устава о воин. повин., за исключеніемъ тѣхъ изъ башкиръ, „которые сохраняютъ еще прежнюю способность къ кавалерійской службѣ и имѣютъ избытокъ лошадей". Означеннымъ башкирамъ предоставляется отбывать службу при особомъ кадрѣ, который устраивается въ предѣлахъ оренбургской губерніи.

[3]) Тамъ же, ст. 1214 и 1288.

[4]) Тамъ же, ст. 1228. Для самоѣдовъ ст. 1297.

торые округи якутской области [1]), на нѣкоторыя отдѣленія енисейской губерніи [2]), тогурское отдѣленіе томской губерніи и на нѣкоторыя округи тобольской губерніи [3]); 2) на неотбывавшее до сихъ поръ рекрутской повинности ни натурою, ни деньгами инородческое населеніе сѣвернаго Кавказа, астраханской губерніи, тургайской и уральской областей и всѣхъ губерній и областей западной и восточной Сибири, равно какъ на самоѣдовъ, обитающихъ въ мезенскомъ уѣздѣ архангельской губерніи [4]).

г) Вмѣсто подушной подати инородцы облагаются особеннымъ сборомъ, подъ именемъ ясака [5]). Означенный ясакъ инородцы имѣютъ право платить или наличными деньгами, или обыкновенною рухлядью. Кочевники Закаспійскаго края, признавшіе власть Россіи, по силѣ временныхъ правилъ 1874 г., обложены особымъ кибиточнымъ сборомъ, размѣръ котораго опредѣленъ для киргизовъ въ 3 р., а для туркменъ въ 1 р. 50 к. Кромѣ того, они подчинены особому земскому сбору и натуральнымъ повинностямъ.

д) Инородцы избавляются отъ употребленія гербовой бумаги [6]).

3) Кочевымъ и бродячимъ инородцамъ отводятся въ пользованіе и владѣніе земли. Границы этихъ земель и права пользованія ими, предоставленныя инородцамъ, защищаются закономъ, именно—природнымъ русскимъ подданнымъ воспрещается самовольно селиться на отведенныхъ въ пользованіе инородцевъ земляхъ [7]). Бродячіе инородцы пользуются, кромѣ того, слѣдующими привилегіями [8]):

а) Земли, отводимыя имъ въ пользованіе, не раздѣляются по племенамъ и участкамъ; для удобства, имъ назначаются цѣлыя полосы земли, разграниченныя отъ земель, принадлежащихъ осѣдлымъ и кочевымъ инородцамъ.

б) Инородцы освобождаются отъ участія въ денежныхъ земскихъ повинностяхъ и расходахъ на содержаніе степного управленія.

в) Имъ предоставляется, въ границахъ отведенной полосы, безпрепятственно переходить изъ одного округа въ другой, изъ одной губерніи въ другую безъ всякаго стѣсненія.

§ 320. Общія права инородцевъ представляютъ нѣкоторыя измѣненія по отношенію къ инородцамъ, не состоящимъ еще въ полномъ подданствѣ Россіи (Св. Зак., т. IX, ст. 1251—1258), къ киргизамъ

---

[1]) Среднеколымскую, верхоянскую и вилюйскую.

[2]) Туруханское и богучанское.

[3]) Березовскую и сургутскую.

[4]) Этими положеніями замѣнена 1218 ст. IX т. Св. Зак.

[5]) См. Св. Зак., т. V, уст. о податн., разд. III, ст. 807 и слѣд.

[6]) На основаніи 1237 ст. IX т. Св. Зак., которой соотвѣтствуетъ 1300 ст., касающаяся самоѣдовъ. Означенныя статьи не измѣнены и въ новомъ, вышедшемъ въ 1874 г. уст. о герб. сборѣ. Такъ, въ главѣ IV этого устава установлено соотвѣтствующее изъятіе въ пользу инородцевъ. См. Собр. узак. 1874 г. № 48 [ст. 639], Уст. о герб. сб., ст. 43 и 48, п. 5.

[7]) Св. Зак., т. IX, ст. 1242.

[8]) Тамъ же, ст. 1250.

и, преимущественно, калмыкамъ. Остановимся, главнымъ образомъ, на киргизахъ и калмыкахъ. Хотя сибирскіе киргизы отнесены къ разряду кочевыхъ инородцевъ, но они также 1) избавлены отъ участія въ общихъ по области повинностяхъ и содержаніи степного управленія, а также для нихъ установлены изъятія въ порядкѣ сбора ясака [1]); 2) киргизамъ предоставляется безпрепятственно поступать въ другое государственное сословіе, опредѣляться на службу и записываться въ гильдію, гдѣ кто пожелаетъ, при чемъ, вступая въ податное сословіе, они пользуются пятилѣтнею льготою отъ платежа податей; 3) каждому киргизу предоставляется право отдавать своихъ дѣтей во всѣ учебныя заведенія имперіи; 4) киргизскіе султаны освобождены отъ тѣлесныхъ наказаній и пользуются правомъ посылать депутатовъ въ столицу на счетъ округа и по желанію народа.

Относительно устройства калмыцкаго народа должно замѣтить слѣдующія особенности.

Калмыцкій народъ раздѣляется на 6 разрядовъ: 1) высшее сословіе—нойоновъ, владѣющихъ улусами [2]); 2) владѣльцевъ, имѣющихъ по нѣсколько кибитокъ или семействъ; 3) зайсанговъ, владѣющихъ аймаками; 4) зайсанговъ—безаймачныхъ [3]); 5) духовныхъ, къ которымъ принадлежитъ лама и др. лица, и 6) простолюдиновъ [4]). Въ пользу калмыковъ отведены земли отъ казны, состоящія у нихъ на правѣ общаго пользованія. Дальнѣйшее распредѣленіе земель производится по улусамъ. Людямъ постороннимъ, безъ дозволенія правительства, воспрещено селиться на отведенной калмыкамъ землѣ, подъ опасеніемъ отобранія заведенныхъ строеній и скота и продажи ихъ въ пользу калмыцкаго общественнаго капитала [5]).

Личныя права калмыковъ различаются по сословіямъ. Нойоны, владѣльцы и зайсанги могутъ поступать въ военную и гражданскую службу наравнѣ съ дворянами. Нойоны и зайсанги, пожалованные чинами или орденами, пользуются всѣми правами, сопряженными съ этимъ пожалованіемъ. Зайсанги, хотя бы они не имѣли чиновъ, пользуются правами потомственныхъ почетныхъ гражданъ, а зайсанги безаймачные—личныхъ почетныхъ гражданъ.

Простолюдины-калмыки ограничены въ нѣкоторыхъ своихъ правахъ. Вообще калмыки не изъяты отъ гербоваго сбора; затѣмъ, простые калмыки не могутъ вступать въ заемныя обязательства безъ поручительства зайсанга, если сумма займа не превышаетъ 30 руб., а свыше этой суммы — безъ поручителя владѣльца или правителя. По общему правилу, изображенному въ основныхъ законахъ, калмыкамъ предоставляется полная свобода вѣроисповѣданія, именно — ламайскаго.

---

[1]) Ст. 1259; учр. упр. инородц., ст. 177—431.

[2]) Калмыцкій народъ раздѣляется на семь улусовъ (ст. 1327).

[3]) Слово аймакъ означаетъ родъ.

[4]) Св. Зак., т. IX, ст. 1328.

[5]) Тамъ же, ст. 1331, 1332, 1336.

Б. Объ евреяхъ.

а) *Историческій очеркъ законодательства объ евреяхъ* [1]).

§ 321. Со времени образованія христіанскихъ государствъ, еврейскій народъ во всей Европѣ былъ поставленъ въ исключительное положеніе. Конечно, основаніемъ всѣхъ мѣръ, принимавшихся въ разное время противъ евреевъ, были религіозные взгляды на эту націю, какъ на прирожденную противницу христіанства, которая силою своего прозелитизма могла, будто бы, отвратить отъ церкви многихъ вѣрующихъ. Подъ вліяніемъ исключительнаго положенія, евреи сдѣлались элементомъ чуждымъ въ каждомъ мѣстѣ своего пребыванія. Не имѣя права пріобрѣтать недвижимой собственности, не допускаемая къ занятію общественныхъ и государственныхъ должностей, стѣсненная въ самомъ правѣ избранія мѣста жительства, обставленная другими исключительными условіями, еврейская нація не могла слиться съ мѣстнымъ народонаселеніемъ и утратить свой особенный типъ. Исключенная отъ разныхъ общественныхъ занятій, отъ земледѣлія и землевладѣнія, она посвятила всѣ свои силы, главнымъ образомъ, торговлѣ, какъ потому, что торговля и всякіе денежные обороты были единственнымъ доступнымъ для нея родомъ занятій, такъ и потому, что, въ виду преслѣдованія, всегда грозившаго еврейской націи, въ особенности въ средніе вѣка, движимая собственность представляла для еврея особенную привлекательность.

Подъ вліяніемъ этихъ условій въ евреяхъ дѣйствительно развились свойства и наклонности, во многихъ государствахъ Европы грозившія правильному ходу экономической жизни. Рядомъ съ обвиненіемъ этого народа во враждѣ къ христіанству, скоро явились обвиненія еврейской націи въ ея вредныхъ экономическихъ свойствахъ. По общему убѣжденію, еврейская нація не была склонна ни къ какому производительному труду. Напротивъ, экономическое хищничество сдѣлалось, какъ говорили, главнымъ ея промысломъ. Лишенный отечества, или, точнѣе сказать, правильныхъ и прочныхъ связей съ мѣстомъ своего пребыванія, еврей-промышленникъ и капиталистъ не имѣлъ никакой гражданской связи съ природнымъ народонаселеніемъ страны, которая подвергалась его эксплуатаціи. Еврейская „эксплуатація“ и еврейскій „космополитизмъ“ скоро сдѣ-

---

[1]) Пособія: *Полный хронологическій сборникъ законовъ и положеній, касающихся евреевъ*, составилъ и издалъ В. О. Левинда, Спб., 1874 г.; *Сборникъ узаконеній, касающихся евреевъ*, сост. по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ.

лались ходячими мѣстами въ разговорномъ языкѣ, въ литературѣ и даже въ правительственныхъ актахъ.

Подъ вліяніемъ сказанныхъ двухъ воззрѣній—воззрѣнія религіознаго и воззрѣнія экономическаго—въ законодательствахъ западной Европы явился рядъ тѣхъ исключительныхъ мѣръ относительно еврейства, которыя начинаютъ исчезать только въ послѣднее время. Ранѣе другихъ приступило къ эмансипаціи евреевъ французское законодательство, подъ вліяніемъ идей 1789 г. Но въ Германіи и Австріи до послѣдняго времени удерживались слѣдующія ограниченія правъ евреевъ: 1) запрещеніе пріобрѣтать недвижимую собственность; 2) исключеніе ихъ изъ ремесленныхъ союзовъ и цеховъ; 3) недозволеніе держать христіанскую прислугу; 4) различныя ограниченія въ правѣ передвиженія и осѣдлости; 5) ограниченія въ правѣ вступать въ бракъ.

Само собой разумѣется, что евреи подвергались, кромѣ того, многочисленнымъ ограниченіямъ относительно права поступленія на государственную службу, участія въ народномъ представительствѣ, какъ государственномъ, такъ и мѣстномъ и т. п. Эти ограниченія исчезли и исчезаютъ только подъ вліяніемъ политическихъ событій послѣдняго времени.

§ 322. Еврейскій вопросъ въ Россіи имѣетъ свою обширную и сложную исторію. Еврейская нація въ московскія времена не имѣла доступа въ наше отечество, но зато, благодаря политикѣ польскаго короля Казимира Великаго, она въ весьма большихъ массахъ сосредоточилась какъ собственно въ областяхъ нынѣшняго Царства Польскаго, такъ и въ старыхъ русскихъ областяхъ, впослѣдствіи возвращенныхъ отъ Польши. Вмѣстѣ съ присоединеніемъ этихъ губерній, Россія получила въ наслѣдство отъ старой Польши значительную массу евреевъ, которыхъ въ настоящее время, за исключеніемъ обитающихъ въ привислянскихъ губерніяхъ, числится до $1^1/_2$ милліона. Вмѣстѣ съ тѣмъ возникъ для русскаго государства и народа еврейскій вопросъ, болѣе сложный, чѣмъ въ западной Европѣ, благодаря бо́льшему сравнительно количеству евреевъ, имѣющихся въ Россіи.

§ 323. Въ московскія времена, какъ сказано, евреи совершенно не допускались въ Россію, а лица еврейскаго закона, пріѣзжавшія въ Москву тайкомъ, подлежали высылкѣ изъ государства [1]). Въ цар-

[1]) „Которые евреяне впредь пріѣдутъ съ товары утайкою къ Москвѣ, и учнутъ являться и товары свои записывать въ московской большой таможнѣ: и тѣхъ евреянъ изъ приказу большаго приходу присылать въ посольской приказъ, а товаровъ ихъ въ таможнѣ не записывать, для того, что по указу Великаго Государя евреянъ

ствованіе Петра Великаго не имѣется общихъ постановленій относительно евреевъ. Запретительныя мѣры начались въ царствованіе императрицы Екатерины I. Въ 1727 г., указомъ, объявленнымъ изъ Верховнаго Тайнаго Совѣта, велѣно выслать „жидовъ, какъ мужеска, такъ и женска пола, которые обрѣтаются на Украйнѣ и въ другихъ россійскихъ городахъ... и впредь ихъ ни подъ какими образы въ Россію не впускать и того предостерегать во всѣхъ мѣстахъ накрѣпко“ [1]). Въ царствованіе Петра II эта суровая мѣра была отмѣнена, по крайней мѣрѣ по отношенію къ Малороссіи; именно—евреямъ дозволено пріѣзжать сюда на ярмарки, съ тѣмъ, однако, чтобы они не вывозили изъ Россіи серебряныхъ и золотыхъ монетъ, ни даже мѣдныхъ копѣекъ. Указъ заключается: „а житье жидамъ въ Малой Россіи, и чтобъ никто ихъ не принималъ, запрещается, и имѣетъ то быть по силѣ указа прошлаго 1727 года“ [2]). При Аннѣ Ивановнѣ снова дозволено евреямъ пріѣзжать для оптоваго купеческаго промысла въ Россію [3]). Подъ конецъ царствованія Анны, правительство возвратилось къ прежнимъ запретительнымъ мѣрамъ, именно—въ 1739 г. евреямъ запрещено содержать въ Малороссіи корчмы и брать что-либо въ аренду, по силѣ указа 1727 г. Но по случаю турецкой войны велѣно пріостановиться съ означенною мѣрою, которая приведена въ дѣйствіе въ 1740 г. [4]). Рѣшительныя мѣры противъ евреевъ начинаются съ царствованія Елизаветы Петровны, при чемъ императрица открыто заявила о мотивахъ, побудившихъ ее къ этому. Въ 1742 г. изданъ указъ, повелѣвавшій привести въ дѣйствіе извѣстное постановленіе 1727 г. Указъ напоминаетъ о повелѣніи императрицы Екатерины I, воспрещавшемъ жить евреямъ какъ въ великороссійскихъ, такъ и въ малороссійскихъ городахъ: „но нынѣ, продолжаетъ указъ, намъ извѣстно учинилось, что оные жиды еще въ нашей имперіи, а наипаче въ Малороссіи подъ разными видами, яко то торгами и содержаніемъ корчемъ и шинковъ жительство свое продолжаютъ, отъ чего не инаго какого плода, но токмо, яко отъ таковыхъ имени Христа Спасителя ненавистниковъ, нашимъ вѣрноподданнымъ крайняго вреда ожидать должно“ [5]). Приведеніе въ дѣйствіе означеннаго указа встрѣтило, впрочемъ, нѣкоторыя затрудненія со стороны администраціи, именно — въ 1743 г. сенатъ представлялъ императрицѣ о различныхъ хозяйственныхъ неудобствахъ и убыткахъ, могущихъ возникнуть вслѣдствіе высылки евреевъ изъ Россіи. Сенатъ говорилъ, что если онымъ жидамъ ярмарочной временной торгъ

съ товары и безъ товаровъ изъ Смоленска пропускать не велѣно“ (1676 г., П. С. З. № 662). То же самое подтверждено было въ 1678 г., именно въ договорѣ, заключенномъ съ Польшею 3 августа, въ п. 8 сказано, что торговые люди съ обѣихъ сторонъ вольны пріѣзжать въ оба государства, „кромѣ жидовъ“ (П. С. З. № 730). То же подтверждено въ 1686 г. (П. С. З. № 1.186, п. 18).

[1]) П. С. З., № 5.063.

[2]) Тамъ же, № 5.324.

[3]) Тамъ же, №№ 5.852, 6.610, 6.614, 6.898.

[4]) Тамъ же, №№ 7.869 и 8.169.

[5]) Тамъ же, № 8.673.

„всеконечно пресѣченъ будетъ, то не токмо вашего императорскаго величества подданнымъ въ купечествѣ ихъ великой убытокъ, но и высочайшимъ вашего императорскаго величества интересамъ не малой ущербъ приключиться можетъ". На этотъ докладъ послѣдовала высочайшая резолюція: „отъ враговъ Христовыхъ не желаю интересной прибыли" [1]).

§ 324. Съ царствованія Екатерины II еврейскій вопросъ принимаетъ новую форму, именно вслѣдствіе того, что, благодаря военнымъ успѣхамъ, императрицѣ удалось присоединить отъ Польши нѣкоторыя губерніи, сдѣлавшіяся уже мѣстомъ постояннаго пребыванія многочисленнаго еврейскаго народонаселенія. До перваго раздѣла Польши (1774 г.) императрица держалась приблизительно политики своихъ предшественниковъ. Въ манифестахъ, вызывавшихъ иностранцевъ для поселенія въ Россію, исключались евреи. Въ такомъ смыслѣ написанъ манифестъ 1762 г. [2]). Позднѣе, въ 1769 г., евреи поименованы въ числѣ иностранцевъ, коимъ дозволенъ въѣздъ въ Россію, но съ тѣмъ, чтобы они селились въ одной новороссійской губерніи [3]). Указъ 1769 г. положилъ начало знаменитой чертѣ осѣдлости, которая до настоящаго времени составляетъ главное ограниченіе, установленное для евреевъ. Послѣ перваго раздѣла Польши, съ присоединеніемъ къ Россіи бѣлорусскихъ губерній, правительству предстояло такъ или иначе опредѣлить права новыхъ подданныхъ русскаго государства. Будутъ ли они признаны подданными Россіи наравнѣ съ коренными ея обитателями, или останутся въ томъ исключительномъ положеніи, въ какомъ застало ихъ русское завоеваніе, подъ господствомъ старыхъ польскихъ законовъ?

§ 325. Нельзя не видѣть, что всѣ законодательныя мѣры, издававшіяся со времени Екатерины II, по отношенію къ евреямъ, исходили изъ слѣдующихъ двухъ основныхъ предположеній: 1) что евреи, по самому существу своей религіи, суть противники христіанства и притомъ противники опасные для господствующей церкви, въ виду предполагаемаго въ нихъ прозелитизма; 2) что евреи, по роду своей жизни и занятіямъ, суть непроизводительный и вредный элементъ народонаселенія, который предстоитъ обратить къ полезному для государства и общества труду. Этими двумя нача-

[1]) Тамъ же, № 8.840. Подобный же указъ состоялся въ 1744 г., гдѣ предписывалось „обрѣтающихся въ Малой Россіи, въ Ригѣ и въ прочихъ великороссійскихъ и завоеванныхъ городахъ жидовъ по содержанію вышеупомянутаго Е. И. В. высочайшаго, декабря 2-го дня прошлаго 1742 г., указа, всѣхъ выслать за границу, и впредь оныхъ ни подъ какимъ видомъ, ни для чего, тако-жъ и въ ярмарочныя времена на ярманки, ни на малое время въ Россію отнюдь не впускать, да и о впускѣ ихъ никакихъ ни откуда представленій въ правительствующій сенатъ не присылать; а всѣ-ль оные понынѣ высланы, о томъ въ правительствующій сенатъ рапортовать". (П. С. З. № 8.867).

[2]) П. С. З. № 11.720.

[3]) Тамъ же, № 13.383.

лами объясняется весь рядъ многочисленныхъ мѣръ, принятыхъ относительно евреевъ какъ въ царствованіе Екатерины II, такъ и въ позднѣйшія времена. Царствованіе Екатерины II не принесло, впрочемъ, особеннаго стѣсненія еврейской народности. Всѣ законодательныя мѣры этого періода до самаго конца царствованія Екатерины II можно подвести подъ слѣдующія два начала: 1) евреи въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ засталъ ихъ раздѣлъ Польши, пользуются почти всѣми правами природныхъ русскихъ подданныхъ; 2) въѣздъ и переселеніе евреевъ въ другія мѣстности имперіи, гдѣ ихъ до тѣхъ поръ не было, ограничивается разными запретительными правилами.

§ 326. Относительно перваго нельзя не привести указовъ, дозволявшихъ евреямъ могилевской и полоцкой губерній записываться на общихъ основаніяхъ въ купечество [1]), о подчиненіи купечества, безъ различія вѣроисповѣданія, однообразному сбору съ капитала [2]), объ ограниченіи правъ евреевъ въ Россіи касательно ихъ подсудности, торговли и промышленности [3]). Мало того, черта первоначальной еврейской осѣдлости расширена новыми мѣстностями, именно—къ прежнему екатеринославскому намѣстничеству присоединена таврическая область, гдѣ евреямъ даровано „полное право гражданства и мѣщанства“ [4]). Въ концѣ царствованія Екатерины явились уже, впрочемъ, нѣкоторыя исключительныя мѣры. Таковъ законъ 1794 г., повелѣвавшій съ евреевъ, записавшихся по городамъ въ мѣщанство и купечество, взыскивать подати вдвое противу положенныхъ съ мѣщанъ и купцовъ христіанскаго закона разныхъ исповѣданій [5]). Отъ дѣйствія этой мѣры исключенъ, впрочемъ, особенный разрядъ еврейскаго народа, извѣстный подъ именемъ караимовъ [6]). Со времени Екатерины II онъ сталъ подъ особенное покровительство закона.

Кратковременное царствованіе Павла I принесло довольно мало измѣненій въ законодательство объ евреяхъ. Замѣтимъ только, что въ теченіе этого времени оставлены безъ измѣненія правила о двойной подати, наложенной на евреевъ еще въ 1794 г., и приняты строгія мѣры противъ лицъ еврейскаго закона за неплатежъ ими податей [7]).

§ 327. Въ царствованіе императора Александра I правительство рѣшилось, наконецъ, приступить къ изданію общаго положенія от-

---

[1]) Тамъ же, № 14.962.

[2]) Тамъ же, № 15.180. То же относительно посада Шлока, № 16.146.

[3]) Тамъ же, № 16.391.

[4]) Тамъ же, № 17.006.

[5]) Тамъ же, № 17.224.

[6]) Тамъ же, № 17.340.

[7]) Указомъ 1800 г. велѣно было евреевъ, за неплатежъ ими трехгодичной подати, отправлять на работу на казенные рудокопные заводы (П. С. З. № 19.409).

носительно евреевъ. Самый фактъ изданія этого общаго положенія доказываетъ, что законодательство стало смотрѣть на еврейскую націю, какъ на исключительный, особый элементъ народонаселенія имперіи, относительно котораго правительство имѣло свои виды и преслѣдовало особыя цѣли. Въ 1802 г. учрежденъ особый комитетъ для выработки общаго положенія объ евреяхъ. Комитетъ этотъ, по оффиціальному заявленію, былъ учрежденъ „по жалобамъ, многократно къ намъ и въ правительствующій сенатъ доходившимъ, на разныя злоупотребленія и безпорядки во вредъ земледѣлія и промышленности обывателей въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ евреи обитаютъ". Комитету указано разсмотрѣть дѣла, относящіяся къ этому предмету, и избрать средства къ исправленію настоящаго положенія евреевъ. Въ 1804 г. издано самое положеніе [1]). Положеніе исходитъ, повидимому, изъ желанія дать евреямъ общія права со всѣми русскими подданными. На основаніи 42 ст. положенія, „всѣ евреи въ Россіи обитающіе, вновь поселяющіеся, или по коммерческимъ дѣламъ изъ другихъ странъ прибывающіе, суть свободны и состоятъ подъ точнымъ покровительствомъ законовъ наравнѣ со всѣми другими россійскими подданными". Тѣмъ не менѣе, положеніе содержитъ въ себѣ постановленія, имѣющія въ виду особенности еврейской націи. Въ немъ нельзя не замѣтить двухъ элементовъ: 1) стремленія опредѣлить точнѣе гражданскія права евреевъ и, посредствомъ опредѣленія гражданскихъ правъ, слить этотъ народъ съ общимъ населеніемъ Россіи; 2) направить, сколь возможно, евреевъ къ полезному труду и устранить ихъ отъ занятій, соединенныхъ на практикѣ съ эксплуатаціей мѣстнаго народонаселенія, въ особенности низшаго, и потому вызывавшихъ постоянныя жалобы, о которыхъ сказано выше.

§ 328. При опредѣленіи гражданскихъ правъ, законодательство установляетъ слѣдующее общее начало. Каждый еврей долженъ записаться въ одно изъ существующихъ въ Россіи состояній: земледѣльческое, купеческое или мѣщанское [2]). Срокъ для этой приписки установленъ двухлѣтній [3]). Предписывая евреямъ вступить въ одно изъ существующихъ государственныхъ состояній, законъ не уничтожаетъ, однако, ихъ исключительнаго положенія. По запискѣ въ одно изъ указанныхъ состояній, они продолжали составлять особыя общества, состоящія подъ вѣдѣніемъ особыхъ управленій. Евреи раздѣлены на четыре класса: 1) земледѣльцевъ, 2) фабрикантовъ и ремесленниковъ, 3) купцовъ и 4) мѣщанъ. Отсюда видно, что положеніе 1804 г. создаетъ въ средѣ еврейскаго народа классъ, прежде у насъ не существовавшій — классъ земледѣльцевъ, установленный исключительно съ цѣлью обратить евреевъ къ полезнымъ занятіямъ.

---

[1]) П. С. З. № 21.547.

[2]) Положеніе, ст. 30: „никто изъ евреевъ нигдѣ въ Россіи терпимъ быть не можетъ, если онъ не будетъ записанъ въ одномъ изъ сихъ состояній. Съ евреями, кои не предъявятъ въ томъ письменнаго закономъ установленнаго вида, будетъ поступаемо, какъ съ бродягами, по всей строгости законовъ".

[3]) Тамъ же, ст. 31.

Въ виду этого, евреямъ-земледѣльцамъ предоставляются различныя льготы [1]).

Дозволяя, затѣмъ, различные промыслы и всѣ виды торговли, наравнѣ съ другими русскими подданными, положеніе строжайше воспрещаетъ евреямъ во всѣхъ губерніяхъ содержать въ деревняхъ и селахъ аренды, шинки, кабаки и постоялые дворы ни подъ своимъ, ни подъ чужимъ именемъ, продавать въ нихъ вино и даже жить въ нихъ, подъ какимъ бы то видомъ ни было, развѣ проѣздомъ [2]). Послѣдующія статьи ясно указываютъ мотивъ такого запрещенія. Торговля виномъ, которой предавались евреи, давала имъ возможность эксплуатировать низшіе классы народонаселенія. Этимъ объясняется постановленіе 38 ст. полож., въ силу которой „всѣ долги поселянъ и другого рода людей въ шинкахъ, евреями содержимыхъ... ничтожны и взысканія по нимъ нѣтъ".

Послѣднею мѣрою, способною привлечь евреевъ къ полезному роду дѣятельности, мѣрою дѣйствительно существенною, является попеченіе закона о просвѣщеніи ихъ. Статьями о просвѣщеніи и начинается положеніе 1804 г. Дѣтямъ всѣхъ евреевъ предоставлено обучаться, безъ всякаго различія отъ другихъ дѣтей, во всѣхъ россійскихъ народныхъ училищахъ, гимназіяхъ и университетахъ [3]). Евреямъ, отличившимся въ университетахъ познаніями въ медицинѣ, хирургіи, физикѣ, математикѣ и др. наукахъ, дано обѣщаніе производить въ университетскія степени наравнѣ съ прочими подданными [4]). Правительство, впрочемъ, предполагало, что евреи, въ виду своей религіозной исключительности, не пожелаютъ отдать дѣтей въ общія училища, и потому постановило, что „если, не взирая на всѣ сіи побужденія, евреи не захотятъ отдавать дѣтей своихъ въ общія народныя училища, тогда установить на счетъ ихъ особенныя школы, гдѣ бы дѣти ихъ были обучаемы, опредѣливъ на сіе, по разсмотрѣнію правительства, нужную подать" [5]).

§ 329. Положеніе 1804 г. было, можно сказать, исходною точкою всѣхъ дальнѣйшихъ мѣръ относительно евреевъ. Въ немъ заключается, мы уже замѣтили выше, два элемента: 1) стремленіе слить евреевъ съ остальнымъ народонаселеніемъ путемъ распространенія на нихъ общихъ гражданскихъ правъ; 2) желаніе привлечь евреевъ къ занятіямъ полезнымъ и отстранить отъ занятій, вредныхъ для мѣстнаго народонаселенія. Этими началами проникнуты всѣ отдѣльныя узаконенія, выходившія въ царствованіе императора Александра I. Законодательныя мѣры въ теченіе этого періода направлялись, во-первыхъ, къ поощренію евреевъ къ принятію христіанства. Такой смыслъ имѣлъ знаменитый указъ объ учрежденіи особаго „комитета для всѣхъ обращающихся въ христіанство евреевъ". Законъ предполагалъ доставить имъ различныя права и выгоды граждан-

---

[1]) Тамъ же, ст. 12—19.
[2]) Тамъ же, ст. 34.
[3]) Тамъ же, ст. 1.
[4]) Тамъ же, ст. 5.
[5]) Тамъ же, ст. 6.

скія, съ отведеніемъ къ поселенію ихъ земель въ южныхъ и сѣверныхъ губерніяхъ. Обращенные евреи должны были получить особенное названіе „Израильскихъ христіанъ“ [1]). Съ этими же мѣрами находятся въ тѣснѣйшей связи постановленія, воспрещавшія евреямъ держать прислугу изъ христіанъ [2]), покупать и арендовать помѣщичьи имѣнія съ крестьянами, подъ именемъ кресценціи [3]), курить вино и торговать имъ въ корчмахъ, шинкахъ и т. п. помѣщеніяхъ. Должно, впрочемъ, замѣтить, что правительство безпрерывно отступало отъ этихъ запретительныхъ мѣръ въ виду желанія мѣстныхъ землевладѣльцевъ, которые боялись лишиться выгодъ отъ арендъ, отдаваемыхъ евреямъ. Кромѣ того, правительство допускало евреевъ даже къ винокуренію въ великороссійскихъ губерніяхъ, „впредь до усовершенствованія въ оныхъ русскихъ мастеровъ“ [4]).

Приведенныя мѣры касались евреевъ, поселенныхъ въ такъ называемой чертѣ осѣдлости. По положенію 1804 г. она опредѣлялась слѣдующимъ образомъ. Земледѣльцамъ изъ евреевъ, такъ же какъ и фабрикантамъ, ремесленникамъ, купцамъ и мѣщанамъ дозволено жить въ губерніяхъ литовскихъ, бѣлорусскихъ, малороссійскихъ, кіевской, минской, волынской, подольской, астраханской, кавказской, екатеринославской, херсонской и таврической [5]).

Отсюда видно, что черта осѣдлости, именно—со стороны собственно русскихъ губерній, расширилась сравнительно съ постановленіями императрицы Екатерины II. Но съ другой стороны, въ видахъ устраненія евреевъ отъ контрабанды, которою, по заявленію правительства, они особенно усердно занимались, евреямъ предписано селиться на 50-верстномъ разстояніи отъ границъ имперіи [6]). Къ концу царствованія императора Александра I, черта осѣдлости, установленная положеніемъ 1804 г., сократилась, именно—въ 1825 г. издано высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ, запрещавшее евреямъ селиться въ губерніи астраханской и въ кавказской области [7]).

---

[1]) Первый указъ относительно этого предмета вышелъ въ 1817 г. (П. С. З. № 26.752). Ср. также П. С. З. №№ 28.211, 29.178, 29.228. Особенное управленіе израильскихъ христіанъ закрыто въ царствованіе императора Николая; см. указъ 30 марта 1833 г. (2-е П. С. З. № 6.085) „Объ упраздненіи комитета опекунства израильскихъ христіанъ“.

[2]) Ср. указъ 22 апрѣля 1820 г., П. С. З. № 28.249.

[3]) Указъ 20 декабря 1820 г., тамъ же, № 28.501.

[4]) Таковъ, напр., указъ 1819 г., № 27.794.

[5]) Полож. 1804 г., ст. 13.

[6]) П. С. З. № 30.402.

[7]) Воспрещеніе это мотивировано слѣдующ. обр.: „правительство, затруднивъ переходъ евреевъ въ сіи губерніи (астраханскую и кавказскую), никогда не имѣло въ виду благопріятствовать постоянному ихъ тамъ водворенію, и если дозволено имъ селиться въ оныхъ для хлѣбопашества, то, вѣроятно, потому только, что губерніи сіи, будучи населены менѣе другихъ, не столько имѣютъ способовъ къ воздѣлыванію своихъ земель; между тѣмъ нельзя не принять здѣсь въ соображеніе, что евреи, чуждаясь, какъ по опытамъ извѣстно, земледѣлія, не могутъ принести въ семъ отношеніи никакой пользы для края; съ другой же стороны водвореніе сихъ людей, уклоняющихся при всякой возможности отъ испол-

Вообще, запретительныя мѣры относительно евреевъ, изданныя подъ конецъ царствованія Александра, находились въ связи съ открытой правительствомъ, какъ свѣтскимъ, такъ и духовнымъ, извѣстной жидовствующей сектой, подъ названіемъ „субботниковъ", распространенной въ то время въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи, напр., въ губерніяхъ воронежской, орловской, тульской, саратовской и др. Съ цѣлью прекратить распространеніе этой секты вообще затруднено передвиженіе евреевъ и запрещено даже временное ихъ пребываніе во внутреннихъ губерніяхъ. Такъ, въ 1825 г. вышелъ указъ, воспрещающій евреямъ отправлять свои товары изъ пограничныхъ таможенъ по комиссіямъ въ великороссійскія губерніи.

§ 330. При такихъ обстоятельствахъ началось царствованіе императора Николая I, рѣшившагося дать евреямъ опредѣленное положеніе въ государствѣ. Но въ теченіе 30-лѣтняго царствованія этого государя политика правительства относительно евреевъ также значительно колебалась. Вообще, все законодательное движеніе по вопросу объ еврействѣ въ разсматриваемое время должно раздѣлить на два періода.

Въ первыя десять лѣтъ царствованія императора Николая законодательство развивало въ отдѣльныхъ актахъ общія начала, установленныя еще положеніемъ 1804 г. Но затѣмъ, въ 1835 г. издано новое положеніе объ евреяхъ, внесшее новые принципы, не измѣнившіе, впрочемъ, значительно существа дѣла. Правительство осталось вѣрно началамъ, выставленнымъ выше. Какъ и прежде, оно стремилось: 1) всѣми возможными мѣрами поощрять евреевъ къ такъ называемому полезному труду и отвлечь ихъ разными запрещеніями отъ занятій, вредныхъ для мѣстнаго народонаселенія; 2) оно старалось, признавъ „еврейство" нѣкоторымъ болѣзненнымъ явленіемъ русскаго общества, ограничить, по возможности, распространеніе его на внутреннія губерніи Россіи посредствомъ его локализаціи. Такимъ образомъ, первый разрядъ мѣръ, къ которымъ направилось законодательство императора Николая, касался точнаго опредѣленія черты осѣдлости.

Въ этомъ отношеніи законодательство не внесло ничего новаго въ узаконенія уже существовавшія, кромѣ того, что были установлены болѣе точныя правила касательно пріѣзда евреевъ въ города, гдѣ они не имѣютъ постояннаго пребыванія. Законъ разрѣшилъ пріѣздъ евреевъ во внутренніе города, но на извѣстныхъ условіяхъ [1]).

неніе государственныхъ постановленій, когда оныя не соотвѣтствуютъ исключительнымъ ихъ выгодамъ, въ такихъ губерніяхъ, которыя по положенію своему отверсты для внѣшней торговли, безъ сомнѣнія нанесло бы ущербъ таможеннымъ сборамъ и общественному кредиту и послужило бы къ подриву тамошняго купечества. Министръ финансовъ, уваживъ притомъ, что съ самыхъ давнихъ временъ правительство принимало строжайшія мѣры къ искорененію евреевъ въ губерніяхъ великороссійскихъ, и что, какъ видно изъ имѣющихся въ министерствѣ свѣдѣній, поселѣ по кавказской и астраханской не состоитъ въ окладѣ ни одного еще еврея, — полагаетъ полезнѣйшимъ: вовсе запретить имъ постоянное водвореніе въ семъ краѣ". (П. С. З. № 30.404).

[1]) Мая 25-го, 1827 г. (2-е П. С. З. № 1.115).

Имъ дозволено пріѣзжать для дѣлъ коммерческихъ, т.-е. по дѣламъ вексельнымъ, исковымъ, по подрядамъ и поставкамъ, если къ онымъ будутъ допущены правительствомъ. Подъ именемъ мастеровъ, они могутъ пріѣзжать для усовершенствованія себя въ цеховыхъ мастерскихъ. При въѣздѣ во внутреннія губерніи, евреи должны имѣть, сверхъ обыкновенныхъ плакатныхъ паспортовъ, паспорты губернаторскіе; по общему правилу, пребываніе ихъ въ означенныхъ городахъ должно продолжаться не болѣе шести недѣль, и если послѣ распоряженія правительства объ ихъ выѣздѣ они не выѣдутъ или возвратятся, то съ ними предписано поступать, какъ съ бродягами.

Въ самой чертѣ осѣдлости право евреевъ на избраніе мѣста жительства потерпѣло существенныя ограниченія. Прежде всего, имъ воспрещено постоянное пребываніе въ городѣ Кіевѣ. Правительство предписало выслать отсюда всѣхъ евреевъ [1]), но приведеніе въ дѣйствіе этой мѣры безпрерывно отсрочивалось [2]). Точно также воспрещено имъ жительство въ городахъ Севастополѣ и Николаевѣ [3]) и, наконецъ, въ нѣкоторыхъ улицахъ города Вильны [4]). Рядомъ съ этимъ состоялось воспрещеніе выхода въ русскія губерніи евреевъ изъ Царства Польскаго, которое въ этомъ отношеніи было подведено подъ общія правила о заграничныхъ государствахъ [5]). Вмѣстѣ съ тѣмъ они были поставлены въ исключительныя условія на мѣстѣ своего пребыванія относительно порядка отбыванія рекрутской повинности, отъ которой они прежде были свободны [6]). Затѣмъ обобщено недозволеніе евреямъ поступать на государственную службу, хотя впослѣдствіи это общее запрещеніе потерпѣло нѣкоторыя изъятія, именно—по части медицинской [7]) и отчасти учебной.

До изданія положенія 1835 г. вниманіе правительства было въ особенности направлено на два предмета. Во-первыхъ, правительство старалось привлечь евреевъ къ принятію христіанства. Первое изъ такихъ постановленій, особенно характерныхъ, относится къ 1827 г. [8]); на основаніи его евреи, желающіе принять христіанство, должны быть крестимы непремѣнно въ воскресные дни и со всевозможною публичностью [9]). Затѣмъ, правительство подтверждало из-

[1]) 1827 г., декабря 2-го (тамъ же, № 1.583).

[2]) Тамъ же, №№ 3.609, 4.332, 6.348.

[3]) 2-е П. С. З., №№ 3.286, 3.703, 5.484.

[4]) Тамъ же, № 9.625.

[5]) Въѣздъ Евреевъ въ Россію изъ-за границы былъ безусловно воспрещенъ. 2-е П. С. З., № 2.558. Въ мотивахъ къ этому указу сказано: Евреямъ воспрещено переселеніе изъ-за границы въ Россію и водвореніе ихъ въ оной, дабы прекратить чрезвычайное размноженіе въ Россіи сихъ людей, болѣе вредныхъ, чѣмъ полезныхъ для государства.

[6]) До 1827 г. евреи, вмѣсто отбыванія рекрутской повинности, были обложены особымъ денежнымъ сборомъ.

[7]) 2-е П. С. З., №№ 2.233, 1.861, 11.616, 11.962 и др.

[8]) Тамъ же, № 1.360.

[9]) Мотивъ изданія этого указа выраженъ въ высочайшемъ повелѣніи: „строго наблюдать, чтобъ крещеніе дѣлалось непремѣнно въ воскресные дни и со всею возможною публичностью, дабы отвратить всякое подозрѣніе въ притворномъ принятіи христіанства“.

вѣстное намъ ограниченіе права евреевъ заниматься куреніемъ вина и торговать имъ.

§ 331. Въ 1835 г. вышло новое положеніе объ евреяхъ [1]). Руководящая мысль этого положенія изложена въ именномъ указѣ сенату, повелѣвавшемъ привести его въ дѣйствіе. Главная цѣль новаго закона состояла въ томъ, чтобы „устроить положеніе евреевъ на такихъ правилахъ, кои бы, открывая имъ свободный путь къ снисканію безбѣднаго содержанія упражненіями въ земледѣліи и промышленности и къ постепенному образованію ихъ юношества, въ то же время преграждали имъ поводы къ праздности и промысламъ незаконнымъ".

Положеніе установляетъ то общее начало, что евреи подчиняются общимъ законамъ имперіи, но, конечно, съ изъятіями, установленными спеціально для нихъ. Самыми важными изъ такихъ изъятій остаются постановленія о чертѣ осѣдлости, въ новомъ законѣ опредѣленныя приблизительно въ томъ видѣ, какъ они дѣйствуютъ въ настоящее время. Въ этомъ положеніи проведено уже различіе между мѣстностями, гдѣ евреямъ дозволено постоянное жительство безъ ограничительныхъ условій, и мѣстностями, гдѣ имъ дозволено пребываніе съ нѣкоторыми ограниченіями [2]). Опредѣленія о 50-верстномъ разстояніи оставлены въ той же силѣ [3]). Положеніе обобщаетъ и нѣкоторыя смягченія, установленныя по этому предмету въ прежнее время. Именно евреямъ дозволено отлучаться въ мѣстности, лежащія внѣ черты осѣдлости, для принятія наслѣдства, для отысканія законныхъ правъ собственности и для торговыхъ дѣлъ, съ тѣмъ, однако, чтобы пребываніе ихъ въ этой мѣстности продолжалось не долѣе шести недѣль, при чемъ губернскимъ правленіямъ предоставлено дѣлать имъ отсрочки, но не болѣе, какъ до двухъ мѣсяцевъ, съ разрѣшенія высшаго начальства. Въ этихъ видахъ евреи подчинены дѣйствіямъ особаго паспортнаго закона, именно— всякая отлучка еврея за черту осѣдлости обязывала его брать, кромѣ плакатнаго паспорта, еще губернаторскій.

§ 332. Гражданскія права евреевъ опредѣлены примѣнительно къ началамъ, изложеннымъ въ положеніи 1804 г. и развитымъ впослѣдствіи. Положеніе 1835 г. удержало правило, что каждый еврей долженъ быть приписанъ къ одному изъ установленныхъ закономъ состояній. Въ случаѣ несоблюденія этого правила, съ виновнымъ предписано поступать, какъ съ бродягою. Въ отношеніи имущественныхъ правъ, имъ дозволено пріобрѣтать всякаго рода собственность, исключая населенныхъ имѣній, и вести всякаго рода торговлю на правахъ, одинаковыхъ съ прочими русскими подданными [4]).

---

[1]) Апрѣля 13-го, 2-е П. С. З. № 8.054.

[2]) Объ этомъ см. ниже.

[3]) Полож. 1835 г., § 5: „въ западныхъ пограничныхъ губерніяхъ, въ селахъ и деревняхъ, отстоящихъ отъ границы ближе 50 верстъ, евреямъ всякое новое водвореніе воспрещается".

[4]) Тамъ же, §§ 12, 13, 14, 48, 49.

Остались и нѣкоторыя ограниченія прежняго времени, установленныя въ видахъ отвлеченія евреевъ отъ вредныхъ промысловъ. Такъ, на основаніи § 50 положенія, „евреи, купцы и мѣщане, производя дозволенную торговлю, не должны, однако, продавать крестьянамъ въ долгъ вина и другихъ крѣпкихъ напитковъ, подъ опасеніемъ уничтоженія долга. Равно считаются ничтожными всѣ долги, сдѣланные крестьянами, работниками и дворовыми людьми у евреевъ подъ залогъ одежды, домашней утвари, домашняго скота, земледѣльческихъ орудій и хлѣба на корнѣ". Явились и новыя льготы, напр., отмѣнено старое запрещеніе, по которому евреямъ не дозволялось вести съ внутренними губерніями даже комиссіонную торговлю [1]). Кромѣ того, евреямъ купцамъ первой гильдіи положительно дозволено пріѣзжать на важнѣйшія ярмарки во внутреннія губерніи Россіи, какъ-то: на Нижегородскую, Ирбитскую, Коренную, Харьковскую и Сумскую. Евреямъ-фабрикантамъ предоставлено право привозить на ярмарки произведенія и издѣлія своихъ собственныхъ фабрикъ. Затѣмъ, въ положеніи развиты и прежнія постановленія, имѣвшія цѣлью привлеченія этого народа къ полезному труду. Таковы постановленія объ евреяхъ-земледѣльцахъ [2]). Евреямъ-фабрикантамъ даровано освобожденіе отъ платежа крѣпостныхъ пошлинъ за покупаемыя ими подъ фабрики и заводы строенія, въ теченіе десяти лѣтъ отъ изданія положенія [3]).

§ 333. Соображая означенныя постановленія, можно думать, что законодательство имѣло въ виду произвести постепенное сліяніе евреевъ съ остальнымъ народонаселеніемъ имперіи, такъ какъ 1) евреи, въ принципѣ, поставлены подъ дѣйствіе общихъ законовъ; 2) запретительныя мѣры направлены главнымъ образомъ на тѣ стороны еврейской промышленности, которыя казались правительству особенно вредными для мѣстнаго народонаселенія, и 3) законодательство содержитъ въ себѣ обильныя постановленія относительно привлеченія ихъ къ полезному труду. Нельзя сказать, однако, чтобы эта цѣль законодательства была достигнута. Во-первыхъ, въ самомъ положеніи 1835 г. удержана особенность общественнаго устройства евреевъ, именно: а) сельскія общества евреевъ велѣно учреждать „отдѣльно отъ поселянъ другой вѣры" [4]); б) въ городахъ евреи, хотя и признаны членами тамошнихъ обществъ, но для управленія дѣлами, особенно касающимися до нихъ по раскладкѣ податей и повинностей, имъ предоставлено избирать изъ среды своей особенныхъ уполномоченныхъ отъ 3 до 5, которые составляютъ кагалъ. Это оффиціальное кагальное устройство прикрыло существованіе стариннаго еврейскаго кагала, сила и значеніе котораго въ дѣлѣ обособленія евреевъ отъ остального христіанскаго народонаселенія только въ настоящее время начинаетъ выясняться какъ слѣдуетъ [5]).

[1]) Это запрещеніе отмѣнено, § 51.

[2]) Тамъ же, §§ 24—47.

[3]) Тамъ же, § 59.

[4]) Тамъ же, § 65.

[5]) См. любопытное изданіе *Книга Кагала* г. Брафмана. Данныя, сообщаемыя авторомъ, конечно, требуютъ еще критическаго изслѣдованія.

При этой обособленности и, можно сказать, замкнутости еврейскаго общественнаго управленія и быта, не могла быть достигнута цѣль законодательства и остались безъ всякаго дѣйствія всѣ мѣры, установленныя положеніемъ ради сліянія евреевъ съ остальнымъ населеніемъ и привлеченія ихъ къ труду, считавшемуся полезнымъ. Правда, кагальное устройство уничтожено въ 1844 г., высочайше утвержденнымъ положеніемъ 19-го декабря [1]), но, несмотря на это, подъ вліяніемъ исключительности законодательства объ евреяхъ по всѣмъ частямъ, обособленность ихъ не уничтожилась, и всѣ мѣры правительства въ этомъ направленіи оставались безплодными; можетъ быть, это обстоятельство и повліяло на суровость постановленій относительно этого народа, съ которой мы снова встрѣчаемся послѣ изданія положенія 1835 г.

О безуспѣшности мѣръ, означенныхъ выше, свидѣтельствуетъ само законодательство. Такъ, конечно, одной изъ самыхъ надежныхъ мѣръ къ перевоспитанію евреевъ было дозволеніе поступать имъ во всѣ училища имперіи, какъ высшія, такъ и низшія, съ предоставленіемъ лицамъ, достигшимъ ученой степени, различныхъ привилегій [2]). Но въ 1844 г. состоялся именной указъ, данный министру народнаго просвѣщенія, объ учрежденіи особыхъ училищъ для образованія еврейскаго юношества. Мотивъ, приведенный въ этомъ указѣ, весьма характеристиченъ. Здѣсь мы читаемъ: „для распространенія между евреями гражданскаго образованія и доставленія имъ чрезъ то надежнѣйшихъ способовъ пользоваться присвоенными ихъ состоянію выгодами, положеніями 1804 и 1835 годовъ повелѣно было допускать еврейское юношество въ общія учебныя заведенія имперіи. Но, къ сожалѣнію, мѣра сія не имѣла желаемаго успѣха. Оставаясь постоянно въ той мысли, что образованіе и происходящее отъ того убѣжденіе въ пользѣ производительнаго труда должно содѣйствовать къ улучшенію быта евреевъ, мы признали за благо обратить на это дѣло особенное вниманіе и вслѣдствіе того поручили вамъ учредить, подъ непосредственнымъ руководствомъ вашимъ, комиссію изъ раввиновъ, дабы опредѣлить мѣры къ водворенію между евреями нужныхъ для ихъ благосостоянія свѣдѣній". Результатомъ трудовъ этой комиссіи было учрежденіе особыхъ училищъ для евреевъ [3]). Для содержанія этихъ училищъ былъ предназначенъ, между прочимъ, преобразованный въ царствованіе императора Николая старинный коробочный сборъ. Такая же неудача постигла и другую мѣру правительства, именно искусственное привлеченіе евреевъ къ земледѣлію. Какъ ни старательно были написаны различныя положенія объ евреяхъ-земледѣльцахъ [4]), переданныхъ съ 1837 г. въ вѣдѣніе министерства государственныхъ имуществъ, но положеніе этихъ еврейскихъ колоній, по общему свидѣтельству, было далеко неудовлетворительно.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 18.546.

[2]) Ср. Полож. 1835 г., гл. VI, § 104 и слѣд.

[3]) 2-е П. С. З. № 18.420.

[4]) Тамъ же, №№ 3.034, 10.668 и друг.

§ 334. Подъ конецъ царствованія императора Николая правительство обращается къ прежнимъ запретительнымъ мѣрамъ. Такъ, въ 1841 г. евреямъ воспрещено участвовать въ торгахъ при продажѣ казеннаго имущества. Въ 1853 г. вышли новыя правила о порядкѣ пріобрѣтенія евреями земель внѣ городовъ и мѣстечекъ. Во главѣ этихъ правилъ поставлено слѣдующее начало. „Пріобрѣтеніе и владѣніе земляными участками, внѣ городовъ и мѣстечекъ, дозволяется евреямъ не иначе, какъ съ условіемъ непремѣннаго перехода ихъ въ земледѣльческое состояніе и съ соблюденіемъ притомъ въ точности предписанныхъ правилъ о евреяхъ-земледѣльцахъ. Сіе ограниченіе не распространяется, однакоже, на евреевъ-купцовъ, которые могутъ, безъ перехода въ земледѣльческое состояніе, пріобрѣтать земли: для поселенія своихъ единовѣрцевъ, для учрежденія хозяйственныхъ и промышленныхъ заведеній (кромѣ выдѣлки всякаго рода горячихъ напитковъ), и для скотоводства, на слѣдующихъ основаніяхъ“ и т. д. [1]). Такимъ образомъ ограничено право пріобрѣтенія евреями имѣній даже не населенныхъ. Затѣмъ, въ 1851 г. вышелъ законъ, доказывавшій, что правительство твердо рѣшилось вступить въ борьбу съ непроизводительною частью еврейскаго народонаселенія. Мы имѣемъ въ виду правила о разборѣ евреевъ [2]). Мотивы, выставляемые этимъ закономъ, слѣдующіе. Евреямъ, какъ извѣстно, велѣно было приписаться къ одному изъ существующихъ въ государствѣ состояній, съ тѣмъ, чтобы такимъ образомъ сама собою уничтожилась праздношатающаяся часть еврейскаго населенія. Предписанія объ этомъ положеній 1804 и 1835 гг., какъ видно, оставались безуспѣшными, такъ какъ въ 1846 г. было оповѣщено особымъ объявленіемъ для евреевъ, „чтобы они не откладывали далѣе вступленія своего въ указанныя имъ сословія, предваривъ ихъ, что, въ случаѣ безуспѣшности этой мѣры, правительство само уже произведетъ имъ разборъ; при чемъ, отдѣливъ евреевъ, не имѣющихъ производительнаго труда, подвергнетъ ихъ, какъ тягостныхъ для общества, разнымъ ограниченіямъ“. Это оповѣщеніе правительства также осталось безуспѣшнымъ, ибо законъ 1851 г. повелѣваетъ привести въ дѣйствіе именно этотъ правительственный разборъ. Ст. 1-я временныхъ правилъ гласитъ: „для побужденія евреевъ къ осѣдлости и полезному труду, всѣ они въ губерніяхъ, гдѣ дозволено имъ постоянное жительство, раздѣляются на пять разрядовъ: 1) купцовъ, 2) земледѣльцевъ, 3) ремесленниковъ, 4) мѣщанъ осѣдлыхъ и 5) мѣщанъ неосѣдлыхъ“. Первые четыре разряда сохраняютъ всѣ права и преимущества, коими они пользовались до сего времени, на основаніи общихъ узаконеній объ евреяхъ [3]). Евреи пятаго разряда, т.-е. мѣщане неосѣдлые, какъ не имѣющіе производительнаго труда, подвергаются, на основаніи особаго о томъ положенія, разнымъ въ правахъ состоянія ограниченіямъ и, въ томъ числѣ, усиленной рекрутской повинности [4]). Затѣмъ, законъ установляетъ подробно

[1]) Тамъ же, № 27.322.
[2]) Тамъ же, № 25.766.
[3]) Времен. прав., ст. 2.
[4]) Тамъ же, ст. 3.

основанія для производства разбора и самый его порядокъ. Рядомъ съ этими узаконеніями продолжаются старыя постановленія о мѣрахъ поощренія евреевъ къ принятію христіанской вѣры, при чемъ, въ изъятіе отъ общихъ началъ нашего законодательства, признающаго право обращенія привилегіей исключительно православной церкви, евреевъ дозволено принимать во всякое терпимое въ государствѣ вѣроисповѣданіе [1]). Были приняты и нѣкоторыя мѣры къ уничтоженію по крайней мѣрѣ внѣшнихъ отличій ихъ отъ остального народонаселенія. Такъ, въ 1850 г., имъ повсемѣстно воспрещено носить особую еврейскую одежду, а въ 1851 г. женщинамъ еврейкамъ запрещено бритье головъ [2]).

§ 335. Съ самаго начала правленія нынѣ царствующаго Государя законодательство снова обратилось къ еврейскому вопросу. Принятіе новыхъ правительственныхъ мѣръ представляло удобный случай провѣрить критически всѣ мѣры, до сихъ поръ дѣйствовавшія относительно этой части народонаселенія. 31-го марта 1856 г., Государь повелѣлъ „пересмотрѣть всѣ существующія объ евреяхъ постановленія, для соглашенія ихъ съ общими видами *сліянія сего народа съ коренными жителями*, поколику нравственное состояніе евреевъ можетъ сіе дозволить; для чего предоставить министрамъ, участвующимъ въ занятіяхъ еврейскаго комитета, составить, каждому по своей части, полныя предположенія касательно соглашенія постановленій объ евреяхъ, и предположенія сіи внести въ комитетъ для предварительнаго обсужденія и представленія потомъ на высочайшее благоусмотрѣніе". Въ числѣ вопросовъ, поднятыхъ по этому предмету, предсѣдательствовавшій въ еврейскомъ комитетѣ, гр. П. Д. Киселевъ, обратилъ вниманіе комитета на ограниченія, существующія для евреевъ въ ремесленной промышленности.

По этому поводу признано было полезнымъ предоставить министру внутреннихъ дѣлъ „собрать о всѣхъ подобныхъ и другихъ ограниченіяхъ, препятствующихъ распространенію полезныхъ промысловъ между евреями, подробныя свѣдѣнія". Министръ внутреннихъ дѣлъ [3]) вошелъ въ сношенія съ генералъ-губернаторами и начальниками губерній мѣстъ осѣдлости евреевъ, которые доставили ему свѣдѣнія, чрезвычайно характерныя для оцѣнки всѣхъ прежнихъ постановленій.

Начальники губерній *витебской, могилевской и минской* объяснили, что хотя въ губерніяхъ этихъ не существуетъ никакихъ ограниченій, которыя бы стѣсняли ремесленную промышленность евреевъ, хотя между евреями, напр., могилевской губерніи оказывается много отличныхъ мастеровъ, но ихъ искусство остается безплоднымъ. Безплодность эта зависитъ, во-1-хъ, отъ того, что они „не пользуются всѣми правами, предоставленными мастеровымъ людямъ внутреннихъ губерній, и, во-2-хъ, вслѣдствіе весьма значительнаго

---

[1]) Ср. уст. духовн. дѣлъ иностр. вѣроисп., уст. консисторій евангел., реформ. вѣроисп. и др.

[2]) 2-е П. С. З. №№ 24.127, 25.113 и 26.603.

[3]) Графъ С. С. Ланской.

числа мастеровъ, несоразмѣрнаго съ потребностями тамошняго бѣднаго края; такимъ образомъ, мастера-евреи не только не въ состояніи выказать свое искусство, но отъ недостатка заказовъ терпятъ большую нужду и, при полученіи работы, вынуждены прибѣгать къ обману. Отъ этого происходитъ, что они часто дѣлаются вредными членами общества, тогда какъ при другихъ условіяхъ евреи-ремесленники могли бы быть полезными и для себя, и для общества".

Начальникъ полтавской губерніи, излагая ограниченія, существующія вообще для евреевъ по торговлѣ, подрядамъ, откупамъ и т. п., объясняетъ, что „въ малороссійскихъ губерніяхъ евреи разительно отличаются нарѣчіемъ, одеждою и образомъ жизни отъ евреевъ другихъ губерній и почти совершенно слились съ туземными жителями, и потому онъ полагаетъ, что для евреевъ малороссійскихъ губерній слѣдуетъ нынѣ же отмѣнить всѣ существующія ограниченія". Кіевскій генералъ-губернаторъ, князь Васильчиковъ, объяснялъ, что „въ городахъ западнаго края, переполненныхъ евреями, находится большое количество мастеровыхъ, которые вслѣдствіе чрезмѣрной конкуренціи, образуютъ, такъ сказать, классъ праздношатающихся. Лишенные всѣхъ средствъ къ честному труду, они готовы на всякое предпріятіе, лишь бы добыть себѣ пропитаніе". Поэтому, по мнѣнію князя, „позволеніе еврейскимъ мастерамъ, имѣющимъ установленныя свидѣтельства о своемъ званіи, заниматься производствомъ ремеслъ во внутреннихъ губерніяхъ Россіи освободило бы еврейскія общества отъ тягостнаго бремени при уплатѣ податей и доставило бы рабочія руки тѣмъ мѣстностямъ, которыя въ нихъ нуждаются, и вмѣстѣ съ тѣмъ, что особенно важно, эта мѣра лишила бы польскую пропаганду возможности, посредствомъ денегъ и льстивыхъ обѣщаній, дѣйствовать во вредъ правительству на праздную толпу, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время". Въ томъ же смыслѣ высказался и исправлявшій тогда должность остзейскаго генералъ-губернатора, гр. П. А. Шуваловъ.

§ 396. По разсмотрѣніи истребованныхъ мнѣній генералъ-губернаторовъ и начальниковъ губерній относительно существующихъ ограниченій въ ремесленной промышленности евреевъ, оказалось, что „настоящее крайне неудовлетворительное положеніе этой промышленности въ западномъ краѣ происходитъ не отъ какихъ-либо особыхъ стѣснительныхъ для нея въ этой мѣстности правилъ, а отъ чрезмѣрнаго скопленія ремесленниковъ во всѣхъ губерніяхъ, назначенныхъ для еврейской осѣдлости". При разсмотрѣніи всего этого дѣла уже въ 1865 г. министерство внутреннихъ дѣлъ пришло къ заключенію, что „причину упадка ремесленной промышленности между евреями надобно искать въ тѣхъ общихъ ограниченіяхъ гражданскихъ правъ этого народа, которыя существуютъ въ нашемъ законодательствѣ, и всего болѣе въ воспрещеніи евреямъ имѣть жительство внѣ мѣстъ, назначенныхъ для ихъ осѣдлости. Еврейскіе ремесленники, скопленные въ мѣстахъ ихъ постоянной осѣдлости, среди населенія, большею частію бѣднаго, нуждаясь въ заказахъ, выпрашиваютъ за работу крайне низкую плату, въ ущербъ прочности и изя-

ществу отдѣлки, стараясь лишь о томъ, чтобы дешевизна издѣлій сдѣлала ихъ доступными массѣ потребителей; стремленіе христіанскихъ ремесленниковъ къ той же цѣли и тѣми же путями порождаетъ между ними и евреями преувеличенное соперничество, вредно дѣйствующее на благосостояніе тѣхъ и другихъ. Этимъ обстоятельствомъ объясняется, между прочимъ, и постоянное накопленіе на евреяхъ неоплатныхъ недоимокъ и, несмотря на то, что подушная подать съ мѣщанъ отмѣнена еще съ начала 1863 года, и что изъ коробочнаго сбора отчисляются ежегодно значительныя суммы на покрытіе слѣдующихъ съ евреевъ казенныхъ платежей, податныя недоимки не уплачены еврейскими обществами и по настоящее время". При появленіи такихъ новыхъ воззрѣній въ правительственныхъ и законодательныхъ сферахъ естественно было ожидать, что мѣры, направленныя къ ассимилизаціи евреевъ съ остальнымъ народонаселеніемъ имперіи, примутъ другой характеръ. Дѣйствительно, въ теченіе царствованія императора Александра II, издано довольно много постановленій, клонящихся къ устраненію прежнихъ ограниченій гражданскихъ правъ евреевъ.

§ 337. Во-первыхъ, еще въ началѣ новаго царствованія обобщены льготы, установленныя въ прежнее время относительно караимовъ. Мы замѣтили уже выше, что караимы вообще пользовались бо́льшими льготами сравнительно съ евреями-талмудистами. Мотивъ этихъ изъятій опредѣленъ въ журналѣ комитета объ устройствѣ евреевъ 1855 г., гдѣ обозначено, что „караимы, не принадлежа къ еврейскому населенію и не раздѣляя съ ними талмудическихъ заблужденій, слѣдуютъ ученію ветхаго завѣта и извѣстны по своимъ правиламъ и трудолюбію". Этотъ мотивъ вѣрно выразилъ оффиціальный взглядъ на означенную часть еврейскаго народонаселенія. Вслѣдствіе этого, евреи-караимы, какъ мы видѣли, уже съ самаго начала были освобождены отъ ограничительныхъ правилъ, установленныхъ для евреевъ-талмудистовъ. Такъ, въ 1795 г. они были изъяты отъ двойной подати, наложенной тогда на евреевъ. Затѣмъ, въ 1839 г. иностраннымъ караимамъ дозволено пріѣзжать въ Россію и принимать русское подданство. Имъ разрѣшено также имѣть въ услуженіи христіанъ. Въ 1850 г. на нихъ не распространено установленное для прочихъ евреевъ запрещеніе продажи горячихъ напитковъ. Манифестомъ о 9-й ревизіи духовенство караимовъ освобождено отъ записки въ ревизію. Затѣмъ, караимы изъяты отъ ограниченій для пріѣзда евреевъ въ столицы. Законъ, о которомъ мы говоримъ въ настоящее время, постановилъ не распространять на караимовъ, получившихъ ученыя степени, ограниченій, которымъ подлежали всѣ евреи относительно поступленія на службу. Правила, касающіяся остального еврейскаго народонаселенія, видоизмѣнялись и видоизмѣняются въ теченіе настоящаго царствованія, хотя въ главныхъ своихъ основаніяхъ, несмотря на частныя облегченія, законодательство объ евреяхъ осталось безъ измѣненій.

б) *Дѣйствующее законодательство объ евреяхъ.*

§ 338. Главныя запретительныя постановленія, касающіяся евреевъ, группируются подлѣ вопросовъ о мѣстѣ ихъ жительства. Черта осѣдлости, предназначенная для евреевъ, до настоящаго времени является существеннымъ признакомъ, отличающимъ эту часть народонаселенія отъ остальныхъ подданныхъ. Въ настоящее время эта черта осѣдлости опредѣляется слѣдующимъ образомъ. Евреямъ дозволяется повсемѣстно жительство въ губерніяхъ: виленской, волынской, гродненской, екатеринославской, ковенской, минской, подольской, полтавской и черниговской. Затѣмъ имъ дозволено пребываніе и въ нѣкоторыхъ другихъ губерніяхъ, но съ извѣстными ограниченіями.

Во-1-хъ, въ губерніяхъ витебской и могилевской евреямъ запрещено водворяться въ селеніяхъ въ качествѣ осѣдлыхъ жителей. Если законъ и дозволяетъ имъ временное пребываніе въ этихъ селеніяхъ, то не иначе какъ по особымъ билетамъ. Во-2-хъ, въ западныхъ пограничныхъ губерніяхъ и Бессарабской области новое поселеніе евреевъ на 50-ти-верстномъ разстояніи отъ границы воспрещается, въ видахъ предотвращенія контрабанды. Дѣйствующее законодательство оставило на 50-ти-верстномъ разстояніи только тѣхъ евреевъ, которые поселились здѣсь до 27 октября 1858 года. Въ-3-хъ, въ кіевской губерніи евреямъ воспрещается постоянное жительство въ городѣ Кіевѣ. Исключеніе установлено только для евреевъ-купцовъ; именно евреямъ-купцамъ 1-й гильдіи, неопороченнымъ судебными приговорами, не замѣшаннымъ по дѣламъ о контрабандѣ и не состоящимъ подъ надзоромъ полиціи, дозволяется на общихъ основаніяхъ пріѣзжать въ Кіевъ [1]). Въ-4-хъ, въ губерніи таврической евреямъ воспрещается постоянное водвореніе въ городѣ Севастополѣ. Исключеніе установлено въ пользу евреевъ-почетныхъ гражданъ, потомственныхъ и личныхъ, производящихъ торговлю съ запискою въ гильдію, и въ пользу мѣщанъ, занимающихся производствомъ ремеслъ. Въ-5-хъ, въ губерніи херсонской установлены ограничительныя правила относительно водворенія и пріобрѣтенія недвижимой собственности въ городѣ Николаевѣ. Въ-6-хъ, въ губерніи курляндской постоянное жительство дозволяется только евреямъ, записаннымъ тамъ по ревизіи до изданія еврейскаго положенія 1835 г. Новое же переселеніе сюда евреевъ воспрещается. Подобныя же правила дѣйствуютъ относительно городовъ Шлока (лифляндской губерніи) и Риги.

§ 339. Впрочемъ, эти общія запрещенія въ теченіе нынѣшняго царствованія подверглись существеннымъ измѣненіямъ. Во-первыхъ, отмѣнено старое постановленіе, воспрещавшее переселеніе евреевъ изъ Царства Польскаго въ губерніи русскія. Евреямъ привислянскихъ губерній [2]) дозволено перечисленіе во всѣ мѣста имперіи,

---

[1]) Прочія условія водворенія въ Кіевѣ см. въ 284 ст. XIV т. Св. Зак. (уст. о пасп. и бѣгл.).

[2]) Варшавской, Радомской, Люблинской, Калишской, Кѣлецкой, Петроковской Плоцкой, Сувалкской, Сѣдлецкой и Ломжинской губ.

приписанныя къ чертѣ еврейской осѣдлости [1]). Во-вторыхъ, евреямъ-купцамъ 1-й гильдіи какъ россійской имперіи, такъ и Царства Польскаго, дозволено приписываться и внѣ черты еврейской осѣдлости къ купечеству первой же гильдіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ они пріобрѣтаютъ право постояннаго жительства въ этихъ мѣстностяхъ. Въ-третьихъ, евреи, получившіе ученыя степени: доктора медицины—по медицинскому факультету и доктора, магистра или кандидата—по другимъ факультетамъ университета, могутъ имѣть постоянное пребываніе во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ имперіи для занятія торговлею и промышленностью, при чемъ означенныя лица пользуются слѣдующими льготами: а) свободою поступленія на государственную службу по всѣмъ вѣдомствамъ; б) правомъ имѣть при себѣ, кромѣ членовъ своего семейства, домашнихъ слугъ изъ своихъ единовѣрцевъ, но не болѣе двухъ. Тѣмъ изъ нихъ, которые запишутся въ купцы 2-й гильдіи, дозволяется, сверхъ того, имѣть одного приказчика или конторщика изъ своихъ единовѣрцевъ, съ тѣмъ, однако, чтобы этимъ приказчикамъ или конторщикамъ не было даваемо порученій по управленію подрядами, взятыми евреями-купцами во внутреннія губерніи. Та же льгота распространяется [2]) на евреевъ-врачей, хотя бы они не имѣли высшей ученой степени. Означенные евреи могутъ быть опредѣляемы на службу какъ по вѣдомству военному, такъ и по вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ, съ тѣмъ, однако, чтобы лица, желающія занять мѣсто по вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ, не были опредѣляемы въ столичные города съ ихъ губерніями.

Ограниченія въ чертѣ осѣдлости не распространяются также на лицъ, желающихъ получить высшее образованіе, именно на лицъ, поступающихъ въ медицинскую академію, университеты и технологическій институтъ [3]). Евреямъ-ремесленникамъ и цеховымъ дозволено вступать въ цехи на общемъ основаніи въ мѣстностяхъ и внѣ черты осѣдлости. Евреямъ-механикамъ, пивоварамъ и винокурамъ и вообще ремесленникамъ разрѣшено [4]) проживать повсемѣстно въ имперіи [5]).

Иностраннымъ евреямъ, имѣющимъ надобность по дѣламъ торговли, исковымъ или тяжебнымъ пріѣзжать въ Россію, предписывается предъявлять тѣ заграничные паспорты, которые требуются отъ другихъ иностранцевъ, состоящихъ въ одномъ съ ними подданствѣ. Имъ дозволяется (особенно комиссіонерамъ значительныхъ заграничныхъ купеческихъ домовъ) посѣщать въ Россіи особенно извѣстныя мануфактурныя и торговыя мѣста и, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, оставаться тамъ въ теченіе извѣстнаго времени. Иностранные евреи могутъ быть допускаемы и къ постоян-

---

[1]) Въ другія части имперіи могутъ перечисляться только тѣ изъ польскихъ евреевъ, которымъ право повсемѣстнаго жительства въ имперіи даровано особыми постановленіями отъ правительства.

[2]) По прод. Св. Зак. 1868 г.

[3]) По прод. 1864 г.

[4]) По прод. 1868 г.

[5]) 2-е П. С. З. № 42.264

ному водворенію въ Россіи, но въ чертѣ осѣдлости и притомъ далеко не всѣ. Къ водворенію допускаются лица, вызванныя самимъ правительствомъ для занятія должности раввиновъ, медики, выписанные по усмотрѣнію правительства, мастера, выписанные фабрикантами изъ евреевъ.

§ 340. Евреи пользуются слѣдующими гражданскими правами. Дѣйствующее законодательство подтверждаетъ старое, знакомое намъ правило, что „евреи, состоящіе въ подданствѣ Россіи, подлежатъ общимъ законамъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ коихъ не постановлено особыхъ о нихъ правилъ“.—Въ общей чертѣ осѣдлости евреямъ предоставлены всѣ торговыя права, наравнѣ съ прочими подданными. До послѣдняго польскаго мятежа они имѣли право пріобрѣтать въ западныхъ губерніяхъ всякаго рода недвижимую собственность не только въ городахъ, но и въ селеніяхъ. Но послѣ событій 1863 г. евреямъ, равно какъ и лицамъ польскаго происхожденія, пріобрѣтеніе недвижимости въ западномъ краѣ воспрещено. И взамѣнъ того, лица, имѣющія, на основаніи изложенныхъ выше постановленій, право водворяться во внутреннихъ губерніяхъ Россіи, могутъ покупкою и инымъ способомъ пріобрѣтать всякаго рода недвижимое имущество, кромѣ помѣщичьихъ имѣній, въ которыхъ обязательныя отношенія крестьянъ къ владѣльцамъ окончательно не прекращены.

Если еврею достанется въ наслѣдство имѣніе, въ которомъ обязательныя отношенія владѣльца къ крестьянамъ не прекращены, то съ нимъ поступается по правиламъ, изложеннымъ въ 228 и 229 ст. IX т. Св. Зак., по прод. 1863 и 1868 гг. Еврей, не имѣющій права водворяться во внутреннихъ губерніяхъ, въ случаѣ полученія имъ по наслѣдству имѣнія недвижимаго, хотя бы и не населеннаго, обязывается продать его въ теченіе шести мѣсяцевъ. Это же правило распространяется и на иностранныхъ евреевъ, получившихъ въ Россіи по наслѣдству недвижимое имѣніе.

§ 341. Дѣйствующее законодательство подтверждаетъ то правило, что каждый еврей долженъ быть приписанъ къ одному изъ установленныхъ въ государствѣ состояній, подъ страхомъ отвѣтственности, опредѣленной для бродягъ. Евреи, приписанные къ опредѣленному состоянію, пользуются общими его правами, въ томъ числѣ и правомъ на возведеніе въ личное и потомственное почетное гражданство, съ нѣкоторыми лишь ограниченіями [1]), которыя не распространяются на караимовъ. Затѣмъ, каждый изъ такихъ евреевъ обязанъ навсегда сохранять, ради цѣлей ревизіи, наслѣдственную или на основаніи закона принятую фамилію, безъ перемѣны. Эта фамилія не измѣняется евреями и по принятіи христіанской вѣры. Относительно правилъ брачнаго союза евреи подвергаются слѣдующимъ ограниченіямъ. По общему принципу, изложенному въ 79 ст. законовъ гражданскихъ, „лицо нехристіанскаго исповѣданія, по воспріятіи св. крещенія, можетъ пребывать въ единобрачномъ сожительствѣ

[1]) Изложенными въ IX т. Св. Зак., ст. 577, 597 и 598.

съ некрещеною женою; бракъ ихъ остается въ своей силѣ и безъ утвержденія онаго вѣнчаніемъ по правиламъ православной церкви". Для евреевъ установлены, кромѣ того, слѣдующія правила. 1-е. Если одинъ изъ супруговъ-евреевъ обратится въ православіе, а другой останется въ прежнемъ законѣ, но не пожелаетъ разойтись съ обратившимся, тогда бракъ не расторгается; въ этомъ случаѣ и та и другая сторона обязываются подпиской,—принявшая православіе въ томъ, что она будетъ имѣть попеченіе о приведеніи супруга-нехристіанина къ принятію православной вѣры, а вторая въ томъ, что она не будетъ совращать въ еврейскую вѣру ни новокрещенную, ни дѣтей, родившихся послѣ принятія православія. 2-е. Мужу и женѣ, по обращеніи одного изъ супруговъ, если они не желаютъ остаться въ брачномъ союзѣ, предоставляется расторгнуть бракъ, съ правомъ обратившемуся лицу вступить въ супружество съ лицомъ православнымъ. 3-е. Въ случаѣ, если бракъ не расторгнутъ, ни мужу, ни женѣ не дозволяется имѣть постоянное жительство въ губерніяхъ, гдѣ евреямъ воспрещена осѣдлость [1]).

§ 342. Еврейское народонаселеніе, жительствующее въ означенныхъ выше русскихъ губерніяхъ, не должно отличаться отъ христіанскаго населенія своею одеждою [2]). Женщины-еврейки лишены права брить головы [3]). Тѣ же правила распространены и на евреевъ Царства Польскаго, отправляющихся въ тѣ губерніи имперіи, въ которыхъ жительство имъ воспрещено. Они также обязаны носить одежду, употребляемую христіанскимъ народонаселеніемъ, и не могутъ отличаться отъ него никакими наружными признаками, свойственными евреямъ [4]).

§ 343. Въ отношеніи къ договору найма осталось въ силѣ прежнее правило, воспрещавшее евреямъ держать христіанъ для постоянныхъ домашнихъ услугъ. Такъ какъ правило это установлено въ видахъ препятствованія евреямъ обращать въ свою религію лицъ, отъ нихъ зависящихъ, то оно и не распространяется на христіанъ, не находящихся съ ними въ постоянныхъ сношеніяхъ. Поэтому евреямъ дозволено нанимать христіанъ для всякихъ работъ и должностей, кромѣ домашней услуги [5]).

§ 344. Евреи, по общему правилу, не могутъ поступать на государственную службу [6]). Изъятія установлены для евреевъ, получившихъ отъ университета степень доктора, магистра или кандидата [7]), равно какъ и для евреевъ-врачей, на основаніяхъ, указанныхъ выше [8]). По отношенію къ службѣ по общественнымъ выборамъ, для

---

[1]) Св. Зак., т. X, ч. 1, ст. 81.
[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 1369.
[3]) Тамъ же, ст. 1371.
[4]) Тамъ же, ст. 1370.
[5]) Тамъ же, ст. 1375.
[6]) Св. Зак., т. III, ст. 4, п. 10.
[7]) По прод. 1863 г.
[8]) Ст. 59, прим. 2-е и 3-е.

евреевъ, наравнѣ съ другими не-христіанами, городовое положеніе 1870 г. установляетъ слѣдующія ограниченія: 1) въ городской думѣ число гласныхъ изъ не-христіанъ не должно превышать одной трети общаго числа гласныхъ [1]); 2) евреи не могутъ быть избираемы въ городскіе головы, ни исправлять ихъ должности; 3) число членовъ городской управы изъ не-христіанъ не должно превышать одной трети всего ея состава [2]).

§ 345. Торговыя права евреевъ въ 1874 г. подверглись существенному ограниченію. Мнѣніемъ государственнаго совѣта 14-го мая этого года постановлено: „евреямъ дозволяется питейная торговля только въ мѣстностяхъ, опредѣленныхъ для постоянной ихъ осѣдлости и притомъ не иначе, какъ въ собственныхъ домахъ; сидѣльцы-евреи могутъ быть только въ заведеніяхъ своихъ единовѣрцевъ“ [3]).

§ 346. Дѣйствующее законодательство удержало также правила прежняго времени, направленныя къ привлеченію евреевъ къ такъ называемымъ полезнымъ занятіямъ. Во-первыхъ, законъ удержалъ прежнія постановленія касательно ученія или образованія евреевъ. Еврейскихъ дѣтей дозволено принимать и обучать въ общихъ уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ, гимназіяхъ и частныхъ училищахъ и пансіонахъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ дозволено жительство ихъ отцамъ [4]). Мало того, обученіе дѣтей евреевъ-купцовъ и почетныхъ гражданъ или въ общихъ казенныхъ учебныхъ заведеніяхъ, или въ еврейскихъ казенныхъ училищахъ обязательно [5]). Рядомъ съ дозволеніемъ и даже предписаніемъ обучать дѣтей евреевъ въ общихъ училищахъ, на основаніи извѣстныхъ уже намъ правилъ, учреждены для образованія еврейскаго юношества особаго рода училища: первоначаль-

---

[1]) Городовое Полож. 1870 г., ст. 35.

[2]) Тамъ же, ст. 88.

[3]) При примѣненіи этого закона въ нѣкоторыхъ губерніяхъ возникъ вопросъ о томъ, относится ли изложенное ограниченіе о дозволеніи евреямъ питейной торговли лишь въ собственныхъ домахъ до оптовой и раздробительной питейной продажи, или же касается только одной раздробительной продажи? Въ разрѣшеніе этого правительствующій сенатъ постановилъ: „принимая во вниманіе, что означенное представленіе министерства финансовъ, бывшее на разсмотрѣніи государственнаго совѣта, касалось только одной раздробительной питейной продажи, со стороны министерства финансовъ, на основаніи ст. 12 уст. о пит. сборѣ, пояснено по акцизнымъ управленіямъ тѣхъ губерній, гдѣ возникъ означенный вопросъ, что дозволеніе евреямъ питейной торговли только въ собственныхъ домахъ относится исключительно до раздробительной питейной продажи, не касаясь оптовой, которая можетъ быть производима евреями на прежнемъ основаніи и не изъ собственныхъ домовъ“... (Собр. узак. и расп. правит., № 88, ст. 1.089). Въ послѣднее время, циркуляромъ министра финансовъ, сила означеннаго правила ограничена еще тѣмъ, что подъ именемъ собственнаго дома еврея, предписано разумѣть и домъ, выстроенный имъ на арендуемой имъ землѣ.

[4]) Т. IX Св. Зак., ст. 1388.

[5]) Тамъ же, дополненіе къ 1388 ст., по прод. 1863 г.

ныя или перваго разряда, соотвѣтствующія приходскимъ, и второстепенныя, преимущественно реальныя, въ объемѣ уѣздныхъ училищъ [1]). Чиновникамъ и учителямъ изъ христіанъ, опредѣляемымъ въ еврейскія учебныя заведенія, присвоены права и преимущества государственной службы [2]). Сверхъ казенныхъ училищъ, евреямъ дозволено отдавать своихъ дѣтей въ свои частныя или общественныя училища, учрежденныя для образованія еврейскаго юношества въ наукахъ и искусствахъ и для изученія правилъ ихъ вѣроисповѣданія. Эти училища учреждаются на основаніи особыхъ правилъ и подъ надзоромъ правительства [3]). Евреямъ, окончившимъ курсъ въ гимназіяхъ, предоставлено поступать въ университеты, академіи и вообще высшія учебныя заведенія имперіи [4]). Лицамъ еврейскаго закона, кончившимъ курсъ въ академіяхъ и университетахъ, присвояются особыя привилегіи [5]). Затѣмъ, законодательство содержитъ въ себѣ обширныя постановленія объ евреяхъ-земледѣльцахъ [6]). Для привлеченія евреевъ въ этотъ разрядъ лицъ послѣднему предоставлены слѣдующія льготы. Евреямъ, поселившимся на казенныхъ земляхъ, предоставлялась льгота на 10 лѣтъ отъ платежа всѣхъ податей и повинностей, и отъ исправленія земскихъ натуральныхъ повинностей, кромѣ частныхъ; освобожденіе на 25 лѣтъ отъ рекрутской повинности и всѣхъ недоимокъ по прежнему состоянію [7]). Лицамъ, отличившимся въ земледѣльческой промышленности, обѣщались особенныя награды: похвальные листы, денежныя выдачи, преміи, форменные кафтаны, почетные кафтаны, серебряныя и золотыя медали [8]) и, кромѣ того, различныя денежныя вспомоществованія отъ казны. Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что всѣ означенныя мѣры не достигали своей цѣли.

§ 347. До настоящаго царствованія евреи въ отношеніи отбыванія воинской повинности были поставлены въ исключительныя условія; въ 1856 г. многія изъ стѣсненій этого рода отмѣнены [9]).

Съ выходомъ новаго закона о воинской повинности (1874 г.) евреи въ этомъ отношеніи поставлены въ одинаковыя условія со всѣмъ народонаселеніемъ имперіи.

---

[1]) Тамъ же, ст. 1397.

[2]) Тамъ же, ст. 1400.

[3]) Тамъ же, ст. 1405 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 1389.

[5]) Тамъ же, ст. 1395.

[6]) Тамъ же, ст. 1418—1477.

[7]) Тамъ же, ст. 1450.

[8]) Тамъ же, ст. 1459.

[9]) Ср. именной указъ, данный сенату, о даруемыхъ евреямъ облегченіяхъ по исполненію рекрутской повинности (2-е П. С. З. № 30.888). Главныя начала этого указа выражены слѣдующими словами: „желая облегчить для евреевъ исполненіе рекрутской повинности и отвратить существующія по сей части неудобства, повелѣваемъ: рекрутъ съ евреевъ взимать наравнѣ съ другими состояніями и преимущественно изъ неосѣдлыхъ и неимѣющихъ производительнаго труда, и только при недостаткѣ между ними способныхъ людей пополнять недостающее число изъ разряда евреевъ, признанныхъ, по произведенному разбору, полезными“ и т. д.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ иностранцахъ.

§ 348. Общее опредѣленіе состоянія иностранцевъ дано нами выше. Въ настоящей главѣ намъ предстоитъ опредѣлить подробности юридическаго положенія иностранцевъ въ Россіи.

Русское законодательство въ своемъ отношеніи къ иностранцамъ слѣдовало началамъ, установившимся вообще въ государствахъ европейскаго международнаго союза [1]). По коренному началу, признанному въ настоящее время международнымъ правомъ и законодательствомъ всѣхъ цивилизованныхъ народовъ, каждый человѣкъ, независимо отъ его принадлежности къ той или другой національности, есть субъектъ права, и, слѣдовательно, за нимъ должна быть признана способность къ пріобрѣтенію частныхъ правъ и пользованію ими. Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ долженъ имѣть возможность осуществлять законно-пріобрѣтенныя имъ права и для того находить защиту въ судахъ того государства, въ которомъ онъ имѣетъ свое пребываніе. Съ этой точки зрѣнія ни одно европейское государство не признаетъ въ своей средѣ безправныхъ личностей, какими въ прежнее время, въ особенности въ средніе вѣка, были иностранцы, не пользовавшіеся защитою законовъ или пользовавшіеся ею весьма условно [2]).

Само собою разумѣется, что права, предоставляемыя иностранцу, должны имѣть въ виду главнымъ образомъ обезпеченіе его имущественной правоспособности, по слѣдующимъ основаніямъ: 1) пользованіе политическими правами естественно можетъ быть предоставлено только лицамъ, тѣсно связаннымъ всѣми своими интересами съ даннымъ государствомъ и его народомъ [3]); 2) иностранецъ, всту-

---

[1]) Ср. Р. ф. Моль, *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, стр. 426, втораго изд.; І. Гельдъ, *System des Verfassungs-Rechts*, т. I, стр. 152 и слѣд.; К. Пюттеръ, *Das praktische europäische Fremdenrecht* (1845 г.); Фукаръ, *Éléments de droit public*, т. I, стр. 257—266. Статья Пёцля, „Fremde, Fremdenrecht“ въ *Словарѣ* Блунчли и Братера, т. III, стр. 755—767. Статья „Etranger“ въ *Dictionnaire général de la politique*, Блока, т. I, стр. 957—963.

[2]) Къ числу наиболѣе варварскихъ обычаевъ, державшихся до самой французской революціи, было право государства на имущество иностранцевъ, умершихъ въ его предѣлахъ (droit d'aubaine, Heimfallsrecht). Наиболѣе суровыя формы приняло это право во Франціи; зато національное собраніе уничтожило его, въ нѣсколькихъ выраженіяхъ, 6 августа 1790 г. Въ Германіи оно было уничтожено окончательно ст. 18 „союзнаго акта“ 1815 года.

[3]) См. выше, первый отдѣлъ, I гл. этой книги.

ная на чужеземную территорію, продолжаетъ подчиняться дѣйствію законовъ своего отечества, опредѣляющихъ его личныя и семейственныя права (statuta personalia); дѣйствіе означенныхъ статутовъ, по началу международной взаимности, признается всѣми европейскими государствами; 3) признаніе и обезпеченіе за иностранцемъ имущественныхъ правъ удовлетворяетъ и той главнѣйшей цѣли, для которой иностранцы, какъ таковые, являются въ чуждое для нихъ государство. Цѣль эта—торговыя сношенія и сдѣлки, открытіе различныхъ промышленныхъ и мануфактурныхъ заведеній, различныя частно- и государственно-хозяйственныя предпріятія (разработка каменноугольныхъ копей, проведеніе желѣзныхъ дорогъ и т. п.). Понятно само собой, что, отказывая иностранцамъ въ признаніи за ними извѣстныхъ гражданскихъ правъ, государство съ тѣмъ вмѣстѣ остановило бы наплывъ въ свою страну чужеземныхъ капиталовъ и иностранныхъ предпринимательскихъ силъ, къ явной своей экономической невыгодѣ.

§ 349. Иностранцы въ Россіи всегда пользовались защитою закона, равною со всѣми природными подданными. Мало того, въ нѣкоторые періоды нашей исторіи иностранцы пользовались даже привилегіями. Таково, напр., было положеніе англичанъ при Иванѣ Грозномъ. Петръ Великій и его преемники открывали иностранцамъ свободный доступъ въ государство и обѣщали имъ полную защиту законовъ [1]).

Въ царствованіе Екатерины II положеніе иностранцевъ было опредѣлено, кромѣ означенныхъ выше узаконеній, еще торговыми договорами съ иностранными государствами. Таковы, напр., торговые договоры съ Франціей 31 декабря 1786 г. и съ королевствомъ обѣихъ Сицилій 6 января 1787 г. и др. [2]). Совокупность этихъ постановленій удержалась, и начала, въ нихъ заключающіяся, развиты въ послѣдующее время.

Подъ именемъ иностранца разумѣется лицо, не принесшее присяги на подданство Россіи [3]). Иностранцы подлежатъ дѣйствію русскихъ законовъ какъ лично, такъ и по имуществу [4]). На основаніи этого общаго правила имъ предоставляются слѣдующія права. 1) Въ видахъ привлеченія иностранныхъ экономическихъ и ученыхъ силъ въ страну: а) иностранцамъ дозволяется вступать въ купеческія гильдіи наравнѣ съ природными подданными имперіи. Лица, вступившія въ означенныя гильдіи, пользуются всѣми торговыми пра-

---

[1]) Такъ, напримѣръ, въ регламентѣ коммерцъ-коллегіи подробно указано, какъ поступать съ иностранцами ради привлеченія ихъ въ Россію. П. С. З. № 3.318, ст. 23, пп. 2, 3, 5, 9, 10; ст. 25 и др.

[2]) П. С. З. №№ 16.489 и 16.498.

[3]) Св. Зак., т. IX, ст. 1512.

[4]) Тамъ же, ст. 1519.

вами, предоставленными русскому купечеству [1]). б) Иностраннымъ ремесленникамъ дозволяется вступать въ цехи, но временно [2]). в) Иностранцы, имѣющіе въ Россіи фабрики и заводы, но не состоящіе въ гильдіяхъ и не избравшіе другого рода жизни, могутъ быть, однако, поставщиками издѣлій, производимыхъ на ихъ фабрикахъ [3]). г) Иностранные ученые, художники, торгующіе капиталисты и хозяева значительныхъ мануфактурныхъ заведеній могутъ быть причисляемы къ званію почетныхъ гражданъ на слѣдующихъ основаніяхъ: 1) оно даруется этимъ особамъ лично; 2) ходатайство о причисленіи означенныхъ лицъ къ почетному гражданству предоставляется министерству по принадлежности; 3) почетное гражданство сообщается высочайшимъ указомъ, объявленнымъ сенату [4]). д) Иностранцамъ предоставляется пріобрѣтать всякое движимое и недвижимое имущество [5]). На основаніи закона 1865 г. иностранцы могутъ пріобрѣтать помѣщичьи недвижимыя имѣнія, расположенныя въ предѣлахъ Россіи, какъ тѣ, въ которыхъ крестьянскій надѣлъ уже поступилъ въ собственность крестьянъ, такъ и тѣ, въ которыхъ обязательныя отношенія крестьянъ къ владѣльцамъ не прекращены. Но въ этомъ случаѣ иностранцы подчиняются правиламъ, установленнымъ въ 1861 г. для русскихъ подданныхъ, не принадлежащихъ къ потомственному дворянству, именно—одновременно съ совершеніемъ акта на пріобрѣтеніе земли они обязаны предоставить водвореннымъ на ней крестьянамъ въ собственность усадебныя и полевыя земли и прочія угодья, составляющія по уставной грамотѣ ихъ надѣлъ [6]). Приведенное правило распространено и на русскихъ подданныхъ, владѣющихъ въ Россіи населенными имѣніями и вышедшихъ замужъ за иностранца. Онѣ также, по заключеніи брака, должны прекратить всѣ обязательныя отношенія къ себѣ крестьянъ [7]). е) Иностранцы не устраняются отъ наслѣдованія имуществами, находящимися въ Россіи [8]), ни отъ права дѣлать въ Россіи завѣщанія, которыя свидѣтельствуются общимъ порядкомъ [9]). 2) Русское законодательство признаетъ также дѣйствіе иностранныхъ законовъ, опредѣляющихъ личное положеніе иностранца, находящагося въ предѣлахъ Россіи. Такъ, напр., иностранные дворяне, подданные другихъ государствъ,

---

[1]) Ср. Св. Зак., т. IX, ст. 1523, по прод. 1863 г.; также ст. 20 полож. о пошл. за право торг. и др. пром.

[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 1524; уст. ремесл., ст. 95, 99 и 100.

[3]) Св. Зак., т. X, ч. 1, ст. 1779.

[4]) Св. Зак., т. IX, ст. 580 и 1522.

[5]) Тамъ же, ст. 1525 (по прод. 1863 г.): „иностранцы могутъ пріобрѣтать, какъ чрезъ куплю, такъ и по наслѣдству, завѣщаніямъ, дарственнымъ записямъ, отводамъ отъ казны и т. п., всякаго рода движимыя и недвижимыя имущества, за исключеніемъ лишь тѣхъ, коими, по дѣйствующимъ узаконеніямъ, могутъ владѣть только принадлежащіе къ россійскому потомственному дворянству и иностранцы, получившіе права онаго“.

[6]) Дополненіе 1868 г. къ ст. 228 IX т. Св. Зак., по прод. 1863 г.

[7]) Дополненіе 1868 г. къ 229 ст. IX т., по прод. 1863 г.

[8]) На основаніи 1 п. 1106 ст. 1 ч. X т. Св. Зак.

[9]) Св. Зак., т. X, ч. 1, ст. 1047.

не подвергаются тѣлесному наказанію, если они докажутъ свое дворянство [1]).

§ 350. Предоставляя иностранцамъ пріобрѣтеніе и пользованіе гражданскими правами, законодательство ограничиваетъ ихъ права относительно государственной и общественной службы, хотя и въ этомъ отношеніи иностранцы пользуются значительными льготами. Такъ, иностранцы, безъ перемѣны подданства, могутъ быть принимаемы на военную службу [2]). Поступленіе на гражданскую службу иностранцамъ воспрещено [3]), хотя и здѣсь допущены нѣкоторыя изъятія, разрѣшающія принимать ихъ на различные виды гражданской службы, напр., по вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія. То же начало, но полнѣе, проведено при изданіи земскихъ положеній и городового положенія 1870 г.; именно—иностранцы, не присягнувшіе на подданство Россіи, исключаются изъ участія въ выборахъ, какъ по земскимъ учрежденіямъ [4]), такъ и по городскимъ [5]). Означенное правило примѣняется и къ составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей. Первымъ условіемъ для внесенія сюда законъ выставляетъ состояніе въ русскомъ подданствѣ [6]).

---

[1]) На основаніи 1520 ст. IX т. и 3 п. 3 ст. прилож. къ 30 ст. улож. о наказ.

[2]) Т. IX Св. Зак., ст. 1521. Въ этомъ отношеніи наше законодательство отличается отъ законодательства германскихъ государствъ, въ силу котораго иностранцы, получившіе должность на какомъ бы то ни было родѣ государственной службы, тѣмъ самымъ становятся подданными той страны.

[3]) Св. Зак., т. III (уст. о службѣ по опред. отъ правит.), ст. 4.

[4]) Земск. учр., ст. 17, п. 7.

[5]) Город. полож. 1870 г., ст. 17, п. 1.

[6]) Учр. суд. уст., п. 1, ст. 81.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

Вопросу объ отношеніи закона къ административному распоряженію посвящена статья А. Д. Градовскаго, „Законъ и административное распоряженіе по русскому праву", напечатанная почти одновременно съ изданіемъ I тома *Началъ русскаго государственнаго права*, а именно въ 1874 году, въ *Сборникѣ государственныхъ знаній* подъ редакціей В. П. Безобразова, т. I, стр. 1—32 [1]). Содержаніе этой статьи, разбитой на шесть главъ, передано въ главѣ второй отдѣла второго книги первой настоящаго тома (§§ 41—55, стр. 47—60 и примѣчаніе на стр. 61—62). Но главы I (въ ней предпослано теоретическое обозрѣніе вопроса объ отношеніи законодательныхъ и административныхъ властей) и VI (содержащая оцѣнку постановленій русскаго права о распоряженіяхъ, исходящихъ отъ правительственныхъ органовъ исполнительной власти, а также указанія на нѣкоторыя необходимыя и возможныя у насъ улучшенія по данному предмету) не вошли въ *Начала русскаго государственнаго права*. Помѣщаемъ здѣсь текстъ обѣихъ этихъ главъ:

Глава I. Раздѣленіе властей законодательной и административной, проведенное въ большинствѣ европейскихъ законодательствъ, нельзя не считать большимъ успѣхомъ въ государственной жизни и однимъ изъ условій ея дальнѣйшаго развитія. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, этотъ фактъ породилъ довольно сложный вопросъ, отъ разрѣшенія котораго зависитъ упроченіе той степени законности, какой требуетъ отъ своего управленія каждое цивилизованное общество. Мы говоримъ объ опредѣленіи должнаго отношенія между волею верховной власти,

[1]) Эпиграфомъ служатъ слѣдующія слова Цицерона: „Ut corpora nostra sine mente, sic civitas sine lege suis partibus, ut nervis ac sanguine et membris, uti non potest. Legum ministri magistratus; legum interpretes judices; legum denique idcirco omnes servi sumus, ut liberi esse possimus" (Cicero, pro Cluentio, c. LIII).

выраженной въ законѣ, къ волѣ исполнительной, выраженной въ административномъ распоряженіи.

При смѣшеніи законодательной и административной властей въ старой континентальной Европѣ, вопросъ объ отношеніи воли верховной власти къ дѣйствіямъ ея административныхъ органовъ разрѣшался, въ принципѣ, довольно просто. Верховная власть, говорили тогда, сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всѣ права законодательства и высшаго управленія. Она, своими законами, уставами и правилами, указываетъ административнымъ органамъ ихъ задачи, опредѣляетъ порядокъ ихъ дѣятельности, предусматривая, по возможности, каждый ихъ шагъ. Такимъ путемъ всѣ органы государственной власти ставятся въ положеніе установленій подзаконныхъ, имѣющихъ одну прямую обязанность: свято и точно исполнять законы и предписанія, исходящія отъ высшей власти. Совокупность этихъ подчиненныхъ установленій есть власть исполнительная (pouvoir éxécutif), въ тѣсномъ смыслѣ слова. Распоряженія этой власти не могутъ имѣть самостоятельнаго содержанія: они должны заключать въ себѣ примѣненіе общаго закона къ отдѣльному случаю.

Но дѣйствительность дѣлала иные выводы изъ этой схемы, разрѣшавшей, повидимому, такъ просто всѣ отношенія властей. Во-первыхъ, смѣшеніе законодательной и высшей административной дѣятельности вело къ тому, что область законовъ, какъ нормъ постоянныхъ, общихъ и незыблемыхъ, не была выдѣлена изъ массы распоряженій временныхъ, измѣнчивыхъ, имѣвшихъ въ виду частные случаи. Въ опасномъ сосѣдствѣ съ такими распоряженіями, законы теряли свой характеръ общности и прочности. Они терялись въ массѣ и часто должны были уступать имъ мѣсто.

Во-вторыхъ, подзаконное положеніе подчиненныхъ властей, создаваемое этимъ порядкомъ вещей, на дѣлѣ оказывалось призракомъ. Подзаконныя de jure, онѣ, de facto, издавали самостоятельныя распоряженія, часто шедшія въ разрѣзъ съ положительнымъ закономъ. Нельзя видѣть въ этомъ фактѣ только результатъ злоупотребленій подчиненныхъ органовъ власти. Нерѣдко они дѣйствовали такъ подъ вліяніемъ истинныхъ практическихъ потребностей, извѣстныхъ имъ лучше, чѣмъ власти центральной. Но, какъ всякая узурпація, терпимая, но не признанная закономъ, распорядительная дѣятельность исполнительной власти подрывала всѣ основы законности въ управленіи. Законъ игнорировалъ эту дѣятельность, а потому не опредѣлялъ ея границъ и не обезпечивалъ ихъ отвѣтственностью органовъ исполнительной власти. Въ итогѣ, вмѣсто „царства закона“, получалось царство произвола.

Публицисты школы Локка и Монтескьё поставили себѣ задачею осуществить это „царство закона“. Но, сражаясь противъ злоупотребленій стараго порядка, они заимствовали свое оружіе отъ него же. Они захотѣли сдѣлать правдою то отношеніе между властями, какое принципіально было уже установлено въ старомъ государствѣ, но не осуществилось практически, вслѣдствіе смѣшенія властей законодательной и высшей исполнительной. Конецъ царству произвола, думали они, настанетъ, если, съ выдѣленіемъ власти законодательной, выдѣлятся и станутъ особо и самые законы, какъ общія и незыблемыя нормы всѣхъ правоотношеній и дѣйствій органовъ власти. Исполнительная власть будетъ обращена къ прямому своему назначенію, къ точному примѣненію закона по всѣмъ частямъ управленія. Она будетъ обязана и получитъ возможность держаться на почвѣ закона. Она будетъ обязана соблюдать законы, потому что, съ раздѣленіемъ властей, явится возможность установить, на правильныхъ началахъ, отвѣтственность исполнительной власти. Она

получить возможность держаться на почвѣ права, потому что, съ раздѣленіемъ властей, ей сообщена будетъ должная самостоятельность, право воздерживать законодательную власть отъ вмѣшательства въ область примѣненія законовъ. При этихъ условіяхъ явится обезпеченіе законности, интересовъ государства и правъ гражданъ.

Нельзя не признать великихъ заслугъ школы, основанной Монтескьё. Благодаря ей, въ сознаніи континентальной Европы выяснилось понятіе закона и законности, затерянное во времена грубаго абсолютизма. Предположенная ею задача основать царство закона была бы осуществлена, если бы природа власти, названной ею исполнительною, и, слѣдовательно, природа ея дѣятельности подходила подъ составленное этими публицистами понятіе. Они исходили изъ того воззрѣнія, что задача исполнительной власти исчерпывается исполненіемъ, примѣненіемъ законовъ, указавшихъ ей извѣстныя обязанности. Ихъ опредѣленіе было основано какъ бы на нѣкоторомъ словотолкованіи. Названіе исполнительной власти наводило на ту мысль, что ея задача — исполненіе законовъ. Но государственная практика и теорія XIX вѣка скоро доказали недостаточность такого словотолкованія.

Присматриваясь къ даннымъ государственной практики новаго времени, нельзя не прійти къ заключенію, что различіе между дѣятельностью законодательной и исполнительной властей не есть чисто внѣшнее, формальное. Мы не можемъ довольствоваться опредѣленіями, что „законодательная власть издаетъ общія нормы, т.-е. законы, а исполнительная власть примѣняетъ ихъ къ отдѣльнымъ случаямъ“. Напротивъ мы постоянно встрѣчаемъ административныя распоряженія и правила столь же общія, какъ законы, и мы никогда не проведемъ между ними черты различія, если не остановимся на ихъ внутренней природѣ, цѣли и содержаніи.

Жизнь и дѣятельность государства, въ цѣломъ ея объемѣ, направлена къ осуществленію двухъ различныхъ задачъ.

Во-первыхъ, государство должно дать прочное юридическое опредѣленіе всѣмъ правоотношеніямъ, возникающимъ какъ въ области частнаго, такъ и въ области публичнаго права. Въ виду возможности сосуществованія всей массы гражданъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, оно должно опредѣлить мѣру свободы каждаго общими и равными для всѣхъ нормами. Въ виду правильнаго раздѣленія труда государственнаго управленія и проведенія границъ между правами государства и признанными правами частныхъ лицъ, — оно должно опредѣлить кругъ вѣдомства и степень власти каждаго изъ своихъ органовъ. Эта цѣль и достигается закономъ; въ этомъ состоитъ главная задача законодательной власти. Она имѣетъ въ виду, такъ сказать, организацію государства какъ правильнаго юридическаго установленія. Основываясь на этомъ, мы можемъ опредѣлить законъ по его идеѣ и содержанію. По своей идеѣ, законъ есть юридическая основа всѣхъ правоотношеній, частныхъ и публичныхъ. По содержанію своему, онъ есть мѣра свободы каждаго частнаго лица и граница власти каждаго органа государства. Частное лицо обязано и въ правѣ видѣть въ законѣ мѣру дозволеннаго и недозволеннаго, мѣру своихъ обязанностей къ государству. Каждый органъ управленія и суда обязанъ искать въ законодательныхъ опредѣленіяхъ границу своей компетенціи и степень своей власти.

Во-вторыхъ, дѣятельность государства обращается на изысканіе способовъ и мѣръ, необходимыхъ для осуществленія лежащихъ на немъ задачъ. Здѣсь мы не имѣемъ уже дѣла съ установленіемъ и опредѣленіемъ какихъ

бы то ни было правоотношеній. Мѣры, касающіяся общественной гигіены, народнаго продовольствія, призрѣнія бѣдныхъ, эксплуатаціи соляныхъ копей, добыванія каменнаго угля и т. д., не заключаютъ въ себѣ ничего юридическаго. Правда, организація медицинской, соляной, желѣзнодорожной и т. д. частей имѣетъ свою юридическую сторону: назначеніе мѣстъ, коимъ дается право вѣдать эти части, опредѣленіе степени ихъ власти и основныхъ формъ ихъ дѣятельности. Но совокупность практическихъ мѣръ, техника управленія каждой части, должны оставаться внѣ юридическаго опредѣленія, слѣдовательно, внѣ дѣятельности законодательной власти. Конечно, законъ можетъ распространить свои опредѣленія и на эти вопросы; но врядъ ли такая регламентація будетъ полезна. Техническая сторона управленія должна зависѣть отъ условій времени, мѣста, сообразоваться съ ними. Пріемы преподаванія, лѣсного хозяйства, руднаго дѣла, сегодня признанные закономъ за наилучшіе, завтра могутъ оказаться несовершенными, вслѣдствіе новыхъ изобрѣтеній, измѣнившихся мѣстныхъ условій и т. д. Здѣсь открывается широкое поприще для свободной и творческой дѣятельности администраціи, для ея распоряженій. Исполнительная власть, по ея безпрерывному соприкосновенію съ жизнью, по отсутствію формъ, стѣсняющихъ (по необходимости) дѣятельность власти законодательной, призвана къ самостоятельному осуществленію задачъ управленія, конечно, подъ условіемъ отвѣтственности за законность своихъ дѣйствій.

Если эти соображенія вѣрны, то неизбѣжнымъ ихъ послѣдствіемъ является слѣдующее положеніе: административныя распоряженія имѣютъ самостоятельное содержаніе. Они не заключаютъ въ себѣ только примѣненія закона къ частному случаю: по своей формѣ и содержанію они могутъ быть также общими правилами, касающимися цѣлаго ряда однородныхъ случаевъ, которыхъ не касается законъ.

Такимъ образомъ задача исполнительной власти не исчерпывается „исполненіемъ законовъ“. Конечно, и исполненіе законовъ входитъ въ кругъ ея обязанностей. Мало того, порядокъ приведенія въ дѣйствіе изданныхъ законовъ, разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ при ихъ примѣненіи, и т. д., могутъ быть предметомъ общихъ административныхъ распоряженій. Но эта сторона административной дѣятельности есть только часть задачъ исполнительной власти, идея которой есть—практическое достиженіе всѣхъ цѣлей государства.

Легко замѣтить, что мы далеко ушли отъ стараго опредѣленія „исполнительной власти“. Но чѣмъ глубже мы убѣждены въ вѣрности и неизбѣжности новаго опредѣленія идеи этой власти, тѣмъ больше должны сознавать, что „царство закона“ при раздѣленіи властей должно держаться на-сторожѣ столько же, если не больше, чѣмъ до раздѣленія. XIX вѣкъ, при раздѣленіи властей, создалъ сильную и самостоятельную администрацію, выступающую съ своими „общими правилами“, дѣйствующими рядомъ съ закономъ. Старое государство было озабочено тѣмъ, чтобы законы и правила, издаваемые высшею властью, исполнялись въ точности, чтобы корысть, дружба, ненависть, родство или кумовство не отклонили исполнителя отъ прямого исполненія долга. Новое государство, вооруженное гласностью и болѣе или менѣе дѣйствительными средствами отвѣтственности администраціи, не настолько уже опасается личныхъ злоупотребленій ея органовъ, грубыхъ противузаконныхъ дѣйствій. Оно опасается, чтобы эмансипированная исполнительная власть не поставила своихъ общихъ распоряженій на мѣсто закона. Если прежде можно было опасаться неисполненія закона, вслѣдствіе личныхъ злоупотребленій отдѣльныхъ его исполнителей, теперь представляется возможнымъ, что администрація, облеченная правомъ

распоряженія, парализируетъ законъ, превратитъ его въ мертвую букву. Такая возможность даже грознѣе старой опасности. Прежде злоупотребленіе выступало наглядно, во всей наготѣ. Каждый зналъ, что никто не имѣетъ права издавать никакихъ общихъ правилъ, кромѣ высшаго правительства, и что всякій долженъ былъ исполнять ихъ въ точности. Слѣдовательно, всякое должностное лицо, посягнувшее на изданіе какого-нибудь „правила", или неисполнившее въ точности правила изданнаго, было законопреступникомъ явнымъ. Теперь администрація облечена легальнымъ правомъ издавать общія распоряженія; при изданіи ихъ она можетъ руководствоваться законами по крайнему своему разумѣнію. Не впадая ни въ какія злоупотребленія, она можетъ, вслѣдствіе превратнаго пониманія смысла законовъ, издать распоряженіе, подрывающее силу закона, нарушающее права частныхъ лицъ. Законъ будетъ парализованъ и парализованъ больше, чѣмъ это было при „старомъ порядкѣ". Тогда законъ не исполнялся въ 8 мѣстахъ по личнымъ злоупотребленіямъ, но исполнялся въ 2, и этого было достаточно для спасенія достоинства закона „въ принципѣ". Теперь законъ можетъ не исполняться вездѣ и по принципу, по добросовѣстному, быть можетъ, убѣжденію.

При такихъ условіяхъ понятно, почему каждое государство, осуществившее, болѣе или менѣе, начало раздѣленія властей, облекшее администрацію правомъ самостоятельныхъ распоряженій, должно принять мѣры для охраненія обязательной силы закона на случай его столкновенія съ распоряженіемъ.

Мѣры эти могутъ быть весьма различны, смотря по условіямъ политическаго быта каждой страны. Но всѣ онѣ имѣютъ въ виду одну общую цѣль: лишеніе незаконнаго распоряженія обязательной силы, отмѣну его, въ полномъ составѣ. Всѣ онѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ, суть видоизмѣненіе трехъ основныхъ началъ: права представленія, даваемаго подчиненнымъ мѣстамъ въ случаѣ полученія ими неправильныхъ распоряженій, права судебнаго контроля, коимъ облекаются суды при разсмотрѣніи дѣлъ о неисполненіи распоряженій администраціи частными лицами, и права жалобъ, даруемаго частнымъ лицамъ и общественнымъ установленіямъ, ради огражденія ихъ правъ, въ случаѣ ихъ нарушенія путемъ административнаго распоряженія.

Въ этой статьѣ мы намѣрены разсмотрѣть вопросъ объ административномъ распоряженіи по русскому праву и, на первый разъ, не во всемъ его объемѣ. Мы ограничимся разсмотрѣніемъ постановленій нашего права о распоряженіяхъ, исходящихъ отъ правительственныхъ органовъ исполнительной власти, въ тѣсномъ смыслѣ. Вопросы о словесныхъ высочайшихъ повелѣніяхъ, о наказахъ судебнымъ мѣстамъ и о постановленіяхъ мѣсть общественнаго управленія не войдутъ въ предѣлы этого изслѣдованія.

Глава VI. Мы разсмотрѣли и сгруппировали, насколько это позволяетъ объемъ небольшой статьи, всѣ средства, существующія въ нашемъ законодательствѣ для поддержанія силы закона въ его отношеніи къ административному распоряженію. Теперь возможно оцѣнить значеніе приведенныхъ постановленій и указать на нѣкоторыя необходимыя и возможныя у насъ улучшенія по данному предмету.

Нельзя не согласиться, что въ нашемъ законодательствѣ видно твердое намѣреніе поддержать силу закона во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда онъ приходитъ въ коллизію съ распоряженіями подчиненныхъ властей. Не одно законодательство (напримѣръ, французское) могло бы позавидовать такому установленію, какимъ, по идеѣ своей, является Правительствующій Сенатъ. Но врядъ

ли можно сказать, чтобы практическія, техническія подробности и условія нашего права давали всѣ средства къ осуществленію такого намѣренія. Въ этомъ отношеніи оно нуждается въ существенныхъ улучшеніяхъ. Притомъ не должно думать, чтобы такое общее начало какъ законность управленія могло быть обезпечено извѣстными частными измѣненіями по предмету спеціально насъ занимающему. Степень ея осуществленія зависитъ отъ общаго строя законодательства, требуетъ всесторонняхъ соображеній и улучшеній.

Понятно само собою, что опредѣленіе отношенія между закономъ и распоряженіемъ немыслимо, прежде всего безъ точнаго разграниченія понятій того и другого. Это врядъ ли возможно при большихъ несовершенствахъ нашего свода, при несовременномъ его воззрѣніи на задачу административныхъ распоряженій,—воззрѣніи, потерявшемъ, какъ мы видѣли, всякое практическое значеніе. Нельзя сказать, чтобы въ нашихъ законодательныхъ сферахъ не было сознанія этихъ недостатковъ. Еще въ 1858 г. послѣдовало оффиціальное заявленіе о необходимости точно опредѣлить: что именно въ нашемъ законодательствѣ должно составлять законъ, и что административное распоряженіе. Было бы, конечно, большою ошибкою думать, что этотъ обширный и, по существу своему, вполнѣ практическій вопросъ можетъ быть разрѣшенъ одною общею формулою. Общія формулы даются наукою и свойственны ей; онѣ должны руководить законодателя при изданіи законовъ. Но врядъ ли онѣ могутъ имѣть мѣсто въ самомъ законодательствѣ. Граница между закономъ и административнымъ распоряженіемъ можетъ быть проведена только въ каждомъ данномъ случаѣ, примѣнительно къ каждому отдѣльному законоположенію. При изданіи даннаго закона относящагося къ той или другой части управленія, въ немъ самомъ должно быть опредѣлено, что законодатель предоставляетъ распорядительной власти администраціи. Только въ этомъ случаѣ и возможно опредѣлить точно и ясно границы распоряженія; только въ этомъ случаѣ судъ и „хранилище законовъ“ будутъ въ состояніи судить, на сколько распоряженіе согласно съ закономъ, послужившимъ ему основаніемъ. Законодательство наше, до извѣстной степени, усвоиваетъ себѣ этотъ пріемъ. Но онъ не возведенъ еще на степень общаго правила, и сводъ ограничивается прежними общими формулами, практическое значеніе которыхъ сомнительно.

Обращаясь къ средствамъ огражденія силы закона, нельзя не согласиться, что въ нашемъ правѣ логически и откровенно проведено то начало, что правительственныя мѣста и лица обязаны „не чинить исполненія“ по распоряженіямъ, противорѣчащимъ закону, и представлять о нихъ Сенату. Но практическое значеніе этого начала зависитъ отъ общихъ условій гражданской службы и отъ организаціи административныхъ установленій. Примѣненіе его возможно при извѣстной независимости служащихъ и при самостоятельности учрежденій. Нельзя сказать, чтобы уставъ о службѣ гражданской и учрежденія различныхъ мѣстъ вполнѣ удовлетворяли этимъ требованіямъ. Если 76 и слѣд. ст. осн. зак. и 96 и 285 ст. II т. требуютъ отъ должностныхъ лицъ законнѣрнаго повиновенія, то служебное ихъ отношеніе по уставу о службѣ гражданской способно привести ихъ къ повиновенію пассивному. Трудно ожидать обильныхъ представленій отъ лицъ, коихъ судьба и самое нахожденіе на службѣ вполнѣ зависятъ отъ начальствъ, противъ которыхъ должны быть сдѣланы эти представленія. Конечно, начало несмѣняемости и независимости не можетъ быть примѣнено ко всѣмъ ступенямъ служебной іерархіи. Высшая администрація должна имѣть въ своемъ полномъ распоряженіи совокупность лицъ, составляющихъ, такъ сказать, ея „физическую силу“. Но врядъ ли полезно

ставить въ условія пассивнаго повиновенія членовъ тѣхъ мѣстъ, коимъ поручается не простое исполненіе распоряженій своего начальства, но управленіе тою или другою частью, на основаніи закона и подъ руководствомъ высшаго правительства. Таковы наши губернскія установленія. Говоря о нихъ, мы не можемъ не коснуться замѣчательнаго явленія, совершающагося на нашихъ глазахъ.

Петръ Великій, всю жизнь свою стремившійся основать управленіе на началахъ закона, видѣлъ лучшій оплотъ законности въ коллегіальномъ устройствѣ правительственныхъ мѣстъ. Его идеи были усвоены и Екатериною II. Съ учрежденіемъ министерствъ единоличное начало вступило въ свои права. Началу коллегіальному было отведено мѣсто въ установленіяхъ губернскихъ и въ Сенатѣ, получившемъ порученіе „хранить законы". Конечно, трудно было поддержать равновѣсіе между этими двумя началами. Принципъ единоличный дѣлалъ быстрые успѣхи, на которые съ опасеніемъ смотрѣли уже Трощинскій и графъ Мордвиновъ. Но наибольшее развитіе единоличной власти въ администраціи принадлежитъ именно нашему времени. Фактъ этотъ мало обращаетъ на себя вниманія. Общественное мнѣніе, занятое несомнѣнными успѣхами нашего законодательства въ области судоустройства, въ дѣлѣ организаціи самоуправленія и т. д., не замѣчаетъ поворота въ устройствѣ административныхъ мѣстъ. Большинство изъ нихъ (казенная палата, управленіе государственными имуществами) утратило свой коллегіальный характеръ. Необходимость существованія другихъ подвергнута сомнѣнію (губернскія правленія). Фактъ этотъ слишкомъ важенъ, чтобы не остановить всеобщаго вниманія. Сопоставляя его съ требованіями закономѣрнаго повиновенія, выраженными нашимъ закономъ, можно сомнѣваться, что послѣднее сохранитъ свое практическое значеніе.

Право судебнаго контроля и право жалобы находятся въ иномъ положеніи.

Право суда контролировать законность распоряженій и требованій администраціи, прежде чѣмъ онъ примѣнитъ карательныя мѣры къ лицамъ, неисполнившимъ эти требованія, признано новымъ законодательствомъ. Принципъ совершенно новый и неизвѣстный прежнему праву, благодаря господствовавшему смѣшенію судебной и административной властей, при чемъ первая являлась нерѣдко служебнымъ орудіемъ второй. Но, на первый разъ, новому началу отведено довольно скромное мѣсто въ одной изъ отраслей судебныхъ установленій; судебный контроль осуществляется мировыми судьями въ кругу дѣйствій, предусмотрѣнныхъ уставомъ о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями. Легко замѣтить, что названный принципъ проникъ въ наше законодательство не чрезъ формальное право (т.-е. не чрезъ новые законы о судоустройствѣ и судопроизводствѣ), а чрезъ право матеріальное, т.-е. чрезъ новый уставъ о наказаніяхъ. Отсюда само собою слѣдуетъ, что дальнѣйшее развитіе зависитъ также отъ успѣховъ матеріальнаго уголовнаго права, примѣняемаго коронными судами, т. е. уложенія о наказаніяхъ. Нельзя не замѣтить, что I глава IV раздѣла уложенія, заключающая въ себѣ постановленія о неповиновеніи и сопротивленіи власти, принадлежитъ къ числу наименѣе обработанныхъ и наиболѣе нуждающихся въ обработкѣ, такъ какъ отъ ея совершенства зависитъ установленіе правильныхъ отношеній между закономъ и распоряженіемъ.

Постановленія о правѣ жалобы представляютъ два совершенно разнородные элемента. Одни изъ нихъ создались подъ вліяніемъ того убѣжденія прежняго времени, что административная власть есть только исполнительница законовъ и что ея распоряженія заключаютъ въ себѣ только примѣненіе закона къ отдѣльному случаю или установляютъ общій порядокъ исполненія.

Поэтому каждое дѣйствіе исполнительной власти, несогласное съ закономъ, есть преступленіе по должности, предусмотрѣнное 338 и слѣд. ст. уложенія о наказаніяхъ; оно есть поводъ къ возбужденію отвѣтственности должностного лица и однимъ изъ способовъ такого возбужденія является жалоба. Такимъ характеромъ отличаются постановленія относительно жалобъ частныхъ лицъ. Правда, наше законодательство знаетъ жалобы и на неправильныя постановленія присутственныхъ мѣстъ, поданныя съ цѣлью отмѣны такихъ постановленій, безъ возбужденія чьей-либо отвѣтственности. Но, въ данномъ случаѣ, имѣются въ виду жалобы не на общія распоряженія, а на постановленія присутственныхъ мѣстъ, касающіяся конкретныхъ интересовъ отдѣльныхъ лицъ.

Другія постановленія создались подъ вліяніемъ новыхъ идей о мѣстномъ самоуправленіи. Они логически вытекали изъ того начала, что дѣятельность органовъ самоуправленія, опираясь на данное имъ Верховною властью положеніе, должна быть обезпечена отъ распоряженій бюрократическихъ органовъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда они противорѣчатъ закону и могутъ парализировать его дѣйствіе. Въ предѣлахъ закона, каждый органъ самоуправленія дѣйствуетъ вполнѣ независимо (гор. пол., ст. 5; зем. учр., ст. 6). Но для обезпеченія его самостоятельности, для огражденія неприкосновенности самыхъ положеній, необходимо было дать мѣстнымъ собраніямъ право жалобы на неправильное распоряженіе во всемъ его объемѣ, съ цѣлью ходатайствовать о полной его отмѣнѣ. Замѣчательно, что идеи, создавшія новыя учрежденія, видоизмѣнили взглядъ и на право жалобъ, предоставленное частнымъ лицамъ. Это видно изъ 149 ст. городового положенія, постановляющей, что „жалобы на незаконность такихъ опредѣленій и постановленій городскихъ думъ, которыя были утверждены министромъ вн. дѣлъ или губернаторомъ, когда, по свойству предмета, не можетъ быть начато иска по ст. 148, приносятся Правительствующему Сенату (по первому департаменту)". Какого рода жалобы имѣетъ въ виду 149 ст., ясно показываетъ оговорка, сдѣланная ею словами: „когда, по свойству предмета, не можетъ быть начато иска по ст. 148". Эта послѣдняя статья даетъ частнымъ лицамъ право иска, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями городового управленія. Слѣдовательно, 149 ст. имѣетъ въ виду жалобы на распоряженія общія и характера административнаго. Правильность такого вывода подтверждается изслѣдованіемъ свойства тѣхъ постановленій думы, которыя подлежатъ утвержденію губернатора или министра вн. дѣлъ. Такъ утвержденію министра подлежатъ: постановленія объ устройствѣ и порядкѣ дѣйствій торговой полиціи въ губернскихъ городахъ; о порядкѣ дѣйствій городскихъ управъ и, гдѣ есть, торговыхъ депутацій по надзору за производствомъ торговли; измѣненія утвержденныхъ плановъ и новые планы для губернскихъ городовъ (ст. 111—113); объ отдачѣ впервые участковъ принадлежащихъ городу земель въ чье-либо исключительное пользованіе; о назначеніи и размѣрѣ платы за пользованіе различными сооруженіями, воздвигнутыми на счетъ города; о займахъ и поручительствахъ, отъ имени города, превышающихъ опредѣленную сумму и т. д. (122—124). Постановленія, утверждаемыя губернаторомъ, касаются также предметовъ, исчисленныхъ въ 111—113 и 122 ст., если они изданы не для губернскихъ городовъ, а для городовъ уѣздныхъ, заштатныхъ и посадовъ.

Ясность только что приведенныхъ постановленій могла бы служить полезнымъ примѣромъ, если бы рѣчь зашла о точномъ формулированіи права жалобъ на распоряженія, не только утверждаемыя министерствами, но и на издаваемыя ими самими. Должно надѣяться, что изъ двухъ направленій, избранныхъ нашимъ законодательствомъ относительно жалобъ, изъ которыхъ

одно соотвѣтствуетъ устарѣлому взгляду на исполнительную власть, а другое вытекаетъ изъ современныхъ практическихъ требованій,—побѣда принадлежитъ послѣднему. Организація права жалобы на новыхъ основаніяхъ необходима уже потому, что право распоряженія получило большее развитіе и больній просторъ.

Но, безъ всякаго сомнѣнія, краеугольнымъ камнемъ всѣхъ улучшеній по занимающему насъ вопросу должна быть организація учрежденія, являющагося, въ глазахъ закона, первымъ его хранителемъ. Судебная реформа 1864 г. дала новую жизнь и новое значеніе сенату судебному. Но административные департаменты Сената и главный изъ нихъ—первый—остались внѣ реформы и довольствуются средствами прежняго времени. Мы видѣли, что съ точки зрѣнія формально-законодательной, по идеѣ, первый департаментъ является блюстителемъ законности, облеченнымъ правомъ пресѣкать всѣ извѣстныя ему уклоненія отъ закона. Но соотвѣтствуютъ ли этому праву практическія средства къ его осуществленію? Въ какой степени Сенатъ имѣетъ практическую возможность слѣдить за всѣми распоряженіями административныхъ мѣстъ, имѣющими общее значеніе?

Отвѣтомъ на этотъ вопросъ можетъ отчасти служить записка, составленная министерствомъ юстиціи въ 1865 г., вскорѣ послѣ обнародованія судебныхъ уставовъ. Говоря о недостаточности нынѣшнихъ средствъ административныхъ департаментовъ, министерство замѣчало, между прочимъ: „при семъ нельзя не обратить вниманія еще на одно обстоятельство, касающееся настоящаго предмета: состоявшимися въ послѣднее время нѣкоторыми узаконеніями предоставлено ближайшее примѣненіе сихъ узаконеній тѣмъ министерствамъ, по вѣдомству коихъ послѣдовали эти узаконенія, и вслѣдствіе сего министерства издаютъ отъ себя подвѣдомственнымъ начальствамъ пояснительные циркуляры и инструкціи, которые, служа руководствомъ помянутымъ начальствамъ, въ то же время близко касаются другихъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ, а между тѣмъ циркуляры и инструкціи сіи обнародываются въ разныхъ изданіяхъ, коихъ полученіе не обязательно для всѣхъ правительственныхъ учрежденій, а тѣмъ болѣе для частныхъ лицъ. Посему и въ видахъ единства и сосредоточенія всего, что касается общихъ правительственныхъ распоряженій, слѣдовало бы постановить, чтобы всякое циркулярное предписаніе министровъ и всѣ поясненія законовъ, въ видѣ инструкціи, касающіяся разныхъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ, и издаваемыя министерствами въ силу предоставленной имъ особыми законами власти, были опубликованы въ сенатскихъ вѣдомостяхъ и только тогда считались обязательными для всѣхъ. При этомъ необходимо подтвердить о точномъ исполненіи общаго закона (учр. мин., ст. 211, п. 6), по которому во всѣхъ случаяхъ, когда предстанетъ нужда сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе, въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій, министры должны представить о томъ на разрѣшеніе Сената.“

Приведенное мѣсто заключаетъ въ себѣ два требованія, существенно различныхъ. Во-первыхъ, министерство полагало необходимымъ, чтобы обязательная сила каждаго общаго предписанія министровъ зависѣла отъ ихъ опубликованія въ сенатскихъ изданіяхъ. Это требованіе предварительной общеизвѣстности распоряженій удовлетворено отчасти учрежденіемъ Правительственнаго Вѣстника, какъ центральнаго органа для обнародованія всѣхъ правительственныхъ распоряженій. Кромѣ того, кассаціонныя рѣшенія Сената признали, по крайней мѣрѣ, относительно примѣненія 29 ст. уст. о нак.., что „дѣяніе можетъ быть признаваемо ослушаніемъ требованія полиціи только въ томъ случаѣ, если

это запрещеніе было извѣстно виновнымъ или, по крайней мѣрѣ, опубликовано установленнымъ порядкомъ“ [1]).

Но затѣмъ, министерство юстиціи полагало необходимымъ подтвердить силу правила, содержащагося въ 211 ст. учр. мин. 211 ст. гласитъ, что дѣла исполнительныя общія представляются на разрѣшеніе Правительствующаго Сената, между прочимъ, тогда, „когда предстанетъ нужда сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій (п. 6)“. Нельзя не согласиться, что при точномъ примѣненіи этого правила Сенатъ былъ бы вооруженъ правомъ противиться обнародованію общихъ распоряженій, противорѣчащихъ закону. Но необходимо точно опредѣлить, какія именно распоряженія должны подлежать предварительному разрѣшенію Сената. Самъ законъ, повидимому, имѣетъ въ виду только распоряженія, касающіяся разныхъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ. Ст. 211 была написана въ то время, когда министерства не были еще облечены правомъ изданія разныхъ постановленій, въ развитіе существующихъ законовъ, какъ теперь. При современныхъ условіяхъ и эти постановленія административной власти должны бы подвергаться предварительному контролю Сената, при чемъ послѣдній долженъ быть облеченъ правомъ не допускать до обнародованія распоряженія, противныя законамъ.

Существеннымъ возраженіемъ противъ такого порядка можетъ явиться то, что необходимость предварительнаго разрѣшенія Сената лишитъ административныя мѣста столь важной для нихъ быстроты дѣйствій. Но быстрота, необходимая для принятія чисто исполнительныхъ мѣръ, врядъ ли можетъ быть поставлена въ достоинство тамъ, гдѣ дѣло идетъ объ изданіи общихъ правилъ, неисполненіе которыхъ можетъ быть обложено наказаніемъ,—правилъ, могущихъ поколебать силу закона.

Право противиться обнародованію неправильнаго распоряженія есть важное право, заключающееся, въ зародышѣ, въ учрежденіи Сената. Но оно можетъ касаться только нѣкотораго рода дѣлъ и, во всякомъ случаѣ, оно есть только дополненіе къ болѣе общему и важному праву—праву кассаціи всѣхъ распоряженій и дѣйствій административныхъ мѣстъ, признанныхъ неправильными, послѣ ихъ обнародованія. Задача современнаго законодательства состоитъ, сколько намъ кажется, въ преобразованіи перваго департамента Сената въ верховное административное судилище, поставленное на стражѣ закона и правъ частныхъ лицъ. Учрежденіе новыхъ кассаціонныхъ департаментовъ по дѣламъ судебнымъ даетъ хорошій образецъ для аналогической организаціи департамента административнаго. Нельзя не обратить вниманія на то, что подобное преобразованіе перваго департамента нисколько не предполагаетъ коренной реформы сенатскаго учрежденія. Наше законодательство, начиная съ Петра Великаго, достаточно полно опредѣлило, чѣмъ долженъ быть Сенатъ. Настало, кажется, время превратить это „долженъ быть“ въ практическое есть, т.-е. опредѣлить способы и средства осуществленія идеи Сената. Оно зависитъ а) отъ лучшей организаціи перваго департамента; б) отъ болѣе точнаго опредѣленія отношенія Сената ко всѣмъ органамъ административной власти; в) отъ болѣе общаго и подробнаго опредѣленія порядка жалобъ; г) отъ улучшенія условій дѣлопроизводства въ первомъ департаментѣ, преимущественно отъ болѣе широкаго развитія гласности.

Послѣднее соображеніе, на которое мы хотѣли бы обратить вниманіе, ка-

---

[1]) *Уст. о нак.*, изд. проф. Таганцева, стр. 87.

сается чисто технической, но также существенной стороны дѣла. Наши основные законы отводятъ довольно мѣста праву представленія подчиненныхъ мѣстъ относительно противузаконныхъ распоряженій. Статьи эти были написаны въ то время, когда въ правѣ представленія видѣли единственную мѣру для поддержанія законности. Не настала ли пора занести въ основные законы начала, проникшія въ нашъ общественный бытъ, благодаря реформамъ послѣдняго времени, начала, подъ вліяніемъ которыхъ у насъ зарождается право судебнаго контроля, и право жалобы получаетъ болѣе широкое основаніе? Занесенныя въ основные законы, подобныя правила получили бы болѣе прочности и общности, чѣмъ теперь, когда они разсѣяны въ разныхъ частяхъ свода, въ спеціальныхъ учрежденіяхъ и положеніяхъ.

Въ заключеніе должно сказать, что статья эта не имѣла въ виду разрѣшить вопросъ во всей его полнотѣ. Мѣсто не позволило намъ остановиться на многихъ подробностяхъ, на многихъ теоретическихъ соображеніяхъ. Но, намъ кажется, что приведенныхъ соображеній достаточно для того, чтобы настоящая статья могла быть названа „мотивированнымъ возбужденіемъ вопроса".

II [1]).

Статья А. Д. Градовскаго „О судебномъ толкованіи законовъ по русскому праву" помѣщена въ *Журналѣ гражданскаго и уголовнаго права* за 1874 годъ, январь — февраль, стр. 1 — 62. Она не будетъ напечатана въ настоящемъ изданіи потому, что вошла съ немногими лишь сокращеніями и измѣненіями въ четвертую главу второго отдѣла первой книги первой части *Началъ русскаго государственнаго права* (§§ 59, 61—79, стр. 65—88), а именно „Введенію" къ этой статьѣ соотвѣтствуетъ § 59, первой главѣ ея „О правѣ судебнаго толкованія" — §§ 61—68, второй главѣ „О силѣ судебнаго толкованія"—§§ 69—79. Впрочемъ, нѣкоторые цѣнные по своему содержанію отрывки опущены авторомъ при переработкѣ статьи. Приводимъ наиболѣе обширные.

Концу § 67, начиная со словъ: „Въ случаѣ недостатка закона судъ, на основаніи 771 ст. уст. уг. суд." (стр. 78 настоящаго тома), въ статьѣ 1874 года (стр. 26—31) соотвѣтствуетъ особый (IX) отдѣлъ, который помѣщаемъ цѣликомъ.

Обращаясь къ постановленіямъ современнаго русскаго законодательства, мы найдемъ, что вопросъ о правѣ судебнаго толкованія разрѣшенъ ими гораздо опредѣленнѣе и удовлетворительнѣе, чѣмъ судебною практикою, обнаруживающею не совсѣмъ основательныя притязанія. Мы изложимъ здѣсь: 1) взглядъ судебныхъ мѣстъ на принадлежащее ему право толкованія и основанія, на которыхъ онъ построенъ, и 2) дѣйствительный смыслъ относящихся сюда постановленій.

1) Въ кассаціонныхъ рѣшеніяхъ сената весьма настойчиво высказывается мнѣніе, что судамъ предоставляется право восполнять пробѣлы закона, „при-

[1]) См. выше, прим. на стр. 65.

мѣняя къ дѣянію, прямо непредвидѣнному въ законахъ уголовныхъ, постановленія, наиболѣе съ нимъ сходныя", т.-е. право прибѣгать къ аналогіи.

Мнѣніе это главнымъ образомъ основывается на смыслѣ 151 (прежней 155) ст. улож. о наказ.; затѣмъ, вторымъ основаніемъ является 12 ст. уст. угол. суд. Ст. 151 подвергалась наибольшему количеству комментаріевъ, на которые мы и обратимъ вниманіе.

Статья эта, по мнѣнію сената, даетъ судамъ несомнѣнное право аналогіи; ея смыслъ рѣзко отличается отъ смысла 104 (119) ст. прежняго XV т. Послѣдняя статья была установлена въ виду существованія въ XV т. законовъ съ неопредѣленною санкціею. Поэтому она и была примѣнима только къ опредѣленію наказанія, а не къ преступности дѣянія. Напротивъ, 151 ст. имѣетъ болѣе широкое значеніе, по той причинѣ, что неопредѣленная санкція, по мнѣнію сената, безусловно исключена изъ уложенія о наказаніяхъ и замѣнена „точно опредѣленнымъ за каждое преступленіе наказаніемъ" (рѣш. кассац. департ. $^{69}/_{866}$). Конечно, сенатъ обставляетъ это право суда извѣстными условіями. При опредѣленіи этихъ условій, онъ впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе съ своимъ главнымъ тезисомъ. По его ученію, судъ можетъ примѣнять законы по аналогіи только тогда, когда: а) данное дѣйствіе безспорно принадлежитъ къ категоріи поступковъ, запрещенныхъ подъ страхомъ наказанія, и б) если оно по роду своему подходитъ къ дѣяніямъ, съ точностью предусмотрѣннымъ закономъ (рѣш. кассац. департ. $^{69}/_{503}$). Иногда, впрочемъ, сенатъ прибѣгалъ и къ болѣе широкимъ толкованіямъ, возводя на степень проступковъ такія дѣйствія, которыя не только не предусмотрѣны закономъ, но и не преступны сами по себѣ, а только „могутъ подать поводъ къ различнымъ злоупотребленіямъ" (рѣш. кассац. департ. $^{68}/_{812}$).

12 ст. уст. угол. суд. приводится безъ всякихъ комментаріевъ, какъ совершенно ясное и достаточное основаніе права аналогіи, подкрѣпляющее и силу 151 ст.

2) Обращаясь къ разбору этихъ основаній, мы остановимся прежде всего на смыслѣ 151 ст.; 12 ст. уст. угол. суд. будетъ разсмотрѣна особо [1]).

а) Главный аргументъ въ пользу того, что 151 ст. въ современной своей редакціи установляетъ право аналогіи, состоитъ въ томъ, что неопредѣленная санкція будто бы совершенно изгнана изъ уложенія о наказаніяхъ. Но мы видѣли выше, насколько это мнѣніе справедливо. Достаточно сослаться на одну 576 ст. ул. о нак., чтобы придти къ совершенно противуположному заключенію. Разъ этотъ аргументъ устраненъ,—буквальный смыслъ 151 ст., ея мѣсто среди другихъ статей, должны привести къ заключенію, несогласному съ мнѣніемъ сената. 151 ст. начинается со словъ: „если въ законѣ за подлежащее разсмотрѣнію суда преступное дѣяніе нѣтъ опредѣленнаго наказанія, то судъ и т. д."

Итакъ рѣчь идетъ прежде всего о дѣяніи, подлежащемъ разсмотрѣнію суда. Очевидно, подлежать разсмотрѣнію уголовнаго суда можетъ только дѣяніе, заключающее въ себѣ признаки преступленія, ибо только преступленіями ограничивается компетенція уголовнаго суда. Это коренное правило не только не колеблется, но подтверждается новыми судебными уставами. Не говоря о другихъ относящихся сюда постановленіяхъ, достаточно указать на 520 ст. уст. угол. суд. Статья эта, какъ извѣстно, говоритъ о главныхъ составныхъ частяхъ обвинительнаго акта, на основаніи котораго обвиняемый

[1]) См. Н. С. Таганцевъ: *О повтореніи преступленій*. 1867 г.

можетъ быть преданъ суду. Въ числѣ этихъ существенныхъ частей обвинительнаго акта, 520 ст. называетъ: „опредѣленіе по закону, какому именно преступленію соотвѣтствуютъ признаки разсматриваемаго дѣянія? [1])".

Во-вторыхъ, 151 ст. говоритъ лишь о томъ случаѣ, когда въ законѣ за подлежащее разсмотрѣнію суда преступное дѣяніе нѣтъ опредѣленнаго наказанія. Слѣдовательно, она предоставляетъ усмотрѣнію суда опредѣленіе мѣры наказанія, а никакъ не преступности дѣйствія, не предусмотрѣннаго закономъ. Это доказывается и мѣстомъ, занимаемымъ разсматриваемою статьею въ улож. о наказ.; именно, она помѣщена въ раздѣлѣ первомъ, главѣ первой, отдѣленіи III, гдѣ говорится о власти и обязанности суда въ опредѣленіи наказаній. Всѣ эти соображенія достаточно показываютъ, что 151-ю ст. не колеблется сила 1-й ст. улож., постановляющей, что „преступленіемъ или проступкомъ признается какъ самое противузаконное дѣяніе, такъ и неисполненіе того, что подъ страхомъ наказанія закономъ предписано", и затѣмъ 90-й ст., гласящей, что „наказанія за преступленія и проступки опредѣляются не иначе, какъ на точномъ основаніи постановленій закона".

Еще одно замѣчаніе относительно современнаго значенія 151 ст. Законодательство, слѣдовавшее за новыми судебными уставами, повидимому, расширило власть судебныхъ мѣстъ сравнительно съ прежнею 155 ст. и усилило значеніе 151 ст. До изданія судебныхъ уставовъ судебныя мѣста, опредѣляя мѣру наказаній, должны были, не приводя своихъ рѣшеній въ исполненіе, представлять ихъ на усмотрѣніе сената (164 ст. т. XV, по изд. 1857 г.). Въ настоящее время это ограниченіе уничтожено, слѣдовательно, рѣшенія судебныхъ мѣстъ, постановленныя на основаніи 151 ст., вступаютъ въ окончательную силу безъ утвержденія ихъ высшимъ мѣстомъ. Но въ этомъ, конечно, нельзя видѣть усиленія правъ судебной власти. Означенное измѣненіе находится въ связи съ измѣненіемъ формы процесса, значенія сената и компетенціи судебныхъ мѣстъ. Съ введеніемъ кассаціоннаго начала въ новый процессъ, окончательное рѣшеніе дѣла по существу предоставлено подчиненнымъ инстанціямъ [2]). Затѣмъ вопросъ о неправильности примѣненія закона, въ силу состязательнаго начала новаго процесса, возбуждается сторонами, чѣмъ отмѣнено ревизіонное начало, господствовавшее въ старомъ уголовномъ процессѣ (т. XV, ч. 2, ст. 431—451). При такихъ условіяхъ, представленіе въ сенатъ рѣшеній, поста-

---

[1]) Именно п. 5 этой статьи. Рѣшенія кассаціоннаго департамента, конечно, не оспариваютъ силы этого пункта. Они признали только: а) что неправильность указанія въ обвинительномъ актѣ закона не можетъ служить основаніемъ для уничтоженія силы послѣдовавшихъ затѣмъ судебныхъ дѣйствій, такъ какъ подсудимые имѣютъ полную возможность доказать на судѣ неправильность заключенія обвинительнаго акта, и б) что въ обвинительномъ актѣ можетъ быть обозначенъ только родъ преступленія, подъ понятіе котораго подходитъ преслѣдуемое дѣяніе, но не требуется обозначенія вида и степени его, которые не всегда могутъ быть опредѣлены на основаніи одного предварительнаго слѣдствія. Рѣш. угол. кассац. департ. 1867 г. №№ 135 и 263. Вовсякомъ случаѣ, слѣдовательно, каждое лицо можетъ быть предано суду только тогда, когда его дѣяніе предусмотрѣно уголовнымъ закономъ in genere; неправильное указаніе закона влечетъ за собою оправданіе подсудимаго.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 5 и 114. Уст. гражд. суд., ст. 11, 792, 809 и мотивы къ нимъ въ изд. госуд. канцеляріи. Уст. уголовнаго судопроизводства, ст. 174, 854 и 912.

новленныхъ на основаніи 151 ст., было бы противно всѣмъ началамъ новаго судопроизводства. Но это обстоятельство, конечно, не измѣняетъ содержанія тѣхъ рѣшеній, на которыя имѣютъ право суды по силѣ 151 ст. Изъ того, что окружные суды и судебныя палаты не представляютъ никакихъ извѣстныхъ рѣшеній на утвержденіе сената, не слѣдуетъ, чтобы они пріобрѣли право полагать наказаніе за дѣйствія, непредусмотрѣнныя закономъ. Смыслъ 151 ст. не измѣнился.

Въ заключеніе нельзя признать, чтобы 151 ст. въ настоящее время имѣла какой-нибудь смыслъ. Остатокъ прежняго времени, удержанный въ виду остатковъ неопредѣленной санкціи, уцѣлѣвшей въ „усовершенствованномъ сводѣ“ 1845 г., она должна исчезнуть вмѣстѣ съ послѣднею. Если уложеніе о наказаніяхъ подвергнется переработкѣ, необходимо будетъ исключить изъ него все лишнее, ибо это лишнее даетъ поводъ къ „самопроизвольнымъ толкованіямъ“, врядъ ли согласнымъ съ интересами правосудія.

б) Смыслъ 12 ст. уст. уголовнаго судопроизводства гораздо опредѣленнѣе; и эта опредѣленность даетъ намъ право сказать, что ею не устанавливается право аналогіи. Вотъ ея текстъ: „всѣ судебныя установленія обязаны рѣшать дѣла по точному разуму существующихъ законовъ, а въ случаѣ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подъ страхомъ наказанія, должны основывать рѣшеніе на общемъ смыслѣ законовъ“.

Итакъ, 12 ст. имѣетъ въ виду примѣненіе судомъ такихъ законовъ, коими судимое дѣяніе воспрещается подъ страхомъ наказанія; слѣдовательно, судъ можетъ имѣть дѣло только съ дѣяніями, прямо воспрещенными уголовнымъ закономъ. Этихъ словъ совершенно достаточно для устраненія всякой мысли о допустимости аналогіи на основаніи 12 ст. Приведенныя слова содержатъ въ себѣ положительное доказательство нашей мысли. Затѣмъ въ 12 ст. имѣется и отрицательное ея доказательство—именно пропускъ слова „недостатка“ законовъ, находящагося въ 10 ст. уст. гр. суд. Уголовнымъ судамъ дается право основывать свое рѣшеніе на „общемъ смыслѣ законовъ“ только въ случаѣ „неполноты, неясности или противорѣчія законовъ“. Въ тѣхъ же выраженіяхъ составлена и разсмотрѣнная выше 13 ст. уст. угол. суд. Аналогія же имѣетъ мѣсто именно въ случаѣ „недостатка“ закона (silence de la loi), и вотъ почему судебные уставы помѣстили это выраженіе въ ст. 10 гражданскаго судопроизводства и опустили въ ст. 12 уголовнаго.

Поспѣшимъ отвѣтить на возраженіе, возможность котораго легко предвидѣть. Намъ могутъ возразить, что если ст. 13 уст. уг. суд. воспрещаетъ судамъ останавливать рѣшеніе только подъ предлогомъ неполноты, неясности и противорѣчія законовъ, умалчивая о „недостаткѣ“ ихъ, то, очевидно, общая идея, руководившая при составленіи 13 ст., достигнута не вполнѣ, и что судъ долженъ остановить рѣшеніе подъ предлогомъ недостатка законовъ. Легко отвѣтить на такое возраженіе. Во-первыхъ, на основаніи 520 ст. уст. угол. суд., разсмотрѣнію суда можетъ быть передано только дѣяніе, заключающее въ себѣ признаки преступленія. Если бы въ обвинительномъ актѣ былъ приведенъ законъ, не относящійся къ дѣлу, и послѣднее вовсе не было бы предусмотрѣно уголовнымъ закономъ, судъ, конечно, не имѣетъ права отказаться отъ его разсмотрѣнія, такъ какъ, на основаніи 136 ст. учр. суд. уст., ему не принадлежитъ право возбуждать законодательные вопросы. Но послѣдствіемъ неправо составленнаго обвинительнаго акта должно быть оправданіе подсуднаго, на основаніи 1 п. 771 ст. уст. угол. суд.

Въ концѣ § 68 въ курсѣ опущена слѣдующая заключительная часть къ замѣчаніямъ автора о границахъ права толкованія законовъ, которую находимъ въ статьѣ, на стр. 33—36:

Всѣ изложенные выше способы толкованія, какъ легко замѣтить, предполагаютъ извѣстныя логическія операціи надъ текстомъ опредѣленной статьи закона, подъ дѣйствіе которой такъ или иначе подходитъ случай, разсматриваемый судомъ.

Отсюда само собою раскрывается различіе между толкованіемъ закона, со всѣми его видами, и рѣшеніемъ дѣла по аналогіи. Ихъ, можно сказать, раздѣляетъ цѣлая пропасть. Многіе ученые справедливо полагаютъ даже невозможнымъ относить аналогію къ способамъ толкованія законовъ [1]). Рѣшеніе дѣла по аналогіи имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, когда судъ не имѣетъ предъ собою закона, подъ дѣйствіе котораго, даже съ помощью распространительнаго толкованія, можно было бы подвести разсматриваемое дѣяніе [2]). Разрѣшая дѣло по аналогіи, судья становится на мѣсто законодателя и ставитъ вопросъ: „какъ разрѣшилъ бы данный случай законодатель, если бы онъ ему представился?“ Отвѣта на этотъ вопросъ онъ ищетъ въ постановленіяхъ дѣйствующаго законодательства по дѣламъ однороднымъ и предусмотрѣннымъ законодателемъ. Судъ предполагаетъ, что законодатель, высказавшись извѣстнымъ образомъ по случаю, однородному съ даннымъ, издалъ бы одинаковое постановленіе и для сего послѣдняго, по тождеству юридическихъ основаній — ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio. Слѣдовательно, судъ, прибѣгая къ аналогіи, не подводитъ разсматриваемый случай подъ дѣйствіе опредѣленной статьи закона, а создаетъ для его разрѣшенія самостоятельное правило, которое и примѣняетъ къ нему своею властью.

Такого права, очевидно, не установляетъ ст. 12 уст. угол. суд. Оно было бы противно какъ теоретическимъ началамъ уголовнаго права, такъ и принципамъ нашего положительнаго законодательства. Причина, по которой сенатъ признаетъ за собою и судебными мѣстами право рѣшенія по аналогіи, заключается, сколько намъ кажется, въ неточномъ сознаніи различія между аналогіею и другими видами толкованія, преимущественно толкованіемъ распространительнымъ. Въ доказательство этой мысли можно привести то существенное обстоятельство, что всѣ рѣшенія сената, выставляемыя имъ какъ рѣшенія по аналогіи, суть, по формѣ своей, толкованія распространительныя; именно они всегда подводятъ разсматриваемый случай подъ дѣйствіе той или другой статьи закона [3]). И только въ этихъ предѣлахъ они правильны и могутъ быть признаны какъ наукою, такъ и практикою. Но, къ сожалѣнію, можно указать на многія рѣшенія сената, имѣющія форму распространительныхъ толкованій, въ существѣ же представляющія примѣненіе аналогіи; они менѣе всего удовлетворяютъ началамъ науки и положительнаго законодательства [4]). Устра-

---

[1]) Такого взгляда держится, напримѣръ, Ренне; изъ русскихъ юристовъ покойный Мейеръ.

[2]) Прусское законодательство признаетъ аналогію, но, конечно, для гражданскихъ дѣлъ. Ренне, т. I, стр. 81, третье изд.

[3]) Кромѣ вышепривед. случаевъ, ср. рѣш. угол. кассац. департ. 1867 г. № 835, 1869 г. № 1.018, 1868 г. №№ 362, 668, 590, 696 и т. д.

[4]) Достаточно будетъ одного примѣра. Жестокое обращеніе родителей побудило малолѣтняго совершить подлогъ. Судъ, опредѣляя отвѣтственность родителей

нить подобныя явленія можно какъ болѣе точнымъ опредѣленіемъ въ законѣ границъ толкованія, такъ и (это главное) большимъ знакомствомъ съ теоретическими началами и техническими пріемами толкованія.

§ 70 въ курсѣ заканчивается указаніемъ на различные виды толкованія законовъ; всѣдъ за тѣмъ § 71 разъясняетъ точный смыслъ 68 и 69 ст. основныхъ законовъ, выражающихъ тѣ общія начала, на которыхъ устанавливается сила судебнаго толкованія по русскому праву. Въ статьѣ 1874 года, на стр. 39—48, указана зависимость принципа судебнаго толкованія отъ характера источниковъ права въ каждой странѣ и подробно разсмотрѣны условія, вліяющія на постановку и разрѣшеніе вопроса о судебномъ толкованіи въ нашемъ законодательствѣ.

Таковъ общій принципъ, опредѣляющій юридическое значеніе судебнаго толкованія. Но затѣмъ опредѣленіе его мѣста въ составѣ права каждой страны зависитъ отъ разныхъ спеціальныхъ условій, значительно усложняющихъ вопросъ. Мы укажемъ здѣсь на главнѣйшія изъ нихъ.

Во-первыхъ, степень примѣнимости указаннаго выше принципа зависитъ отъ характера источниковъ права въ каждой странѣ. Тамъ, гдѣ оффиціально признано господство писаннаго права, значеніе прецедентовъ не можетъ быть такъ велико, какъ въ странѣ, гдѣ обычное право не только конкурируетъ съ правомъ писаннымъ, но даже имѣетъ общепризнанное первенство предъ послѣднимъ. Въ такихъ условіяхъ находится, напримѣръ, Англія [1]).

въ этомъ дѣлѣ, искалъ, какъ и слѣдовало, указаній въ томъ раздѣлѣ уложенія о наказаніяхъ, гдѣ говорится о злоупотребленіи родительской власти. (Раздѣлъ XI, глава II, отдѣленіе первое). Единственная статья этого раздѣла, которая могла бы относиться къ дѣлу, есть ст. 1587, гдѣ изображено: „родители чрезъ употребленіе во зло своей власти, или посредствомъ преступныхъ внушеній, вовлекшіе умышленно несовершеннолѣтнихъ дѣтей своихъ въ какое-либо преступленіе и т. д.“ Сенатъ нашелъ, что такъ какъ ст. 1587 имѣетъ въ виду умышленное вовлеченіе родителями дѣтей своихъ въ преступленіе, то она не относится къ данному случаю. Но вмѣсто того онъ примѣнилъ къ подсудимымъ ст. 1476, предусматривающую тотъ случай, когда „родители, опекуны и другія облеченныя какою-либо властью лица, которыя чрезъ явное, соединенное съ жестокостію злоупотребленіе власти, побудятъ подчиненное имъ или ввѣренное ихъ попеченію лицо къ самоубійству“. Эта статья помѣщается въ особомъ раздѣлѣ уложенія (раздѣлъ X, глава вторая, о самоубійствѣ), слѣдовательно, предусматриваетъ случай никакъ не однородный съ даннымъ и относится къ одному лишь спеціальному виду преступленій, именно къ самоубійству и, еще спеціальнѣе, къ уговору и побужденію кого-либо лишить себя жизни (ст. 1475 и 1476). Поэтому сенатъ не имѣлъ основанія сказать, что ст. 1476 примѣняется и къ тѣмъ случаямъ (или распространяется на тѣ случаи), когда малолѣтній, вслѣдствіе злоупотребленія родительской власти, совершитъ не самоубійство или покушеніе на оное, а какое-либо другое преступленіе. Здѣсь мы имѣемъ дѣло не съ распространительнымъ толкованіемъ, а съ аналогіею.

[1]) Въ особенности относительно судовъ справедливости. Здѣсь часто, особенно въ прежнее время, раздавались жалобы на непостоянство и произвольность воззрѣній канцлерскаго суда. Одинъ изъ старинныхъ писателей Сельденъ гово-

Здѣсь свободное творчество права путемъ обычая и практики не пріостанавливается правомъ статутнымъ. Поэтому свобода судейскаго рѣшенія стѣснена здѣсь меньше, чѣмъ въ какой-либо другой странѣ. Среди этой свободы, грозящей часто перейти въ произволъ, юристы и сами суды ищутъ точекъ опоры для единообразія въ судебной практикѣ. Главнымъ изъ такихъ коррективовъ судейскаго произвола является, по общему сознанію, сила прецедентовъ [1]). Но въ странахъ, гдѣ власть судебная и законодательная строго разграничены, гдѣ писанный законъ является первенствующимъ источникомъ права, тамъ положеніе вещей должно быть иное. Излишнему разнообразію судебныхъ рѣшеній поставлена значительная преграда въ формѣ положительныхъ опредѣленій законодательства, обнимающаго, по крайней мѣрѣ, главнѣйшія группы правоотношеній съ ихъ видами. При такомъ условіи законодательной власти нѣтъ повода настаивать на силѣ прецедентовъ, напротивъ, она сосредоточиваетъ право толкованія съ общеобязательною силою въ своихъ рукахъ. Законодательства главнѣйшихъ государствъ европейскаго материка объявляютъ право аутентической интерпретаціи исключительнымъ аттрибутомъ власти законодательной [2]). Прямымъ послѣдствіемъ этого начала является воспрещеніе судебнымъ мѣстамъ давать своимъ толкованіямъ форму общеобязательныхъ нормъ [3]).

Во вторыхъ, вопросъ о силѣ прецедентовъ усложняется тою или другою формою судопроизводства, установленною въ данномъ государствѣ. Это обстоятельство очень важно, хотя въ недостаточной еще степени обратило на себя вниманіе юристовъ. При господствѣ порядка апелляціоннаго и ревизіоннаго, вопросъ о силѣ судебныхъ рѣшеній разрѣшается проще, чѣмъ въ странахъ, учредившихъ кассаціонный судъ. Апелляціонная и ревизіонная форма процесса предполагаютъ, что дѣятельность всѣхъ судебныхъ инстанцій, отъ низшей и до высшей, однородна. Каждая изъ нихъ разсматриваетъ дѣло по существу и постановляетъ самостоятельное рѣшеніе. Акты толкованія закона и постановленія рѣшенія слиты въ одномъ и томъ же дѣйствіи и притомъ каждая инстанція интерпретируетъ законъ, такъ сказать, для себя, т.-е. въ видахъ постановки собственнаго рѣшенія. Поэтому, ни одно изъ этихъ рѣше-

---

ралъ: „для права мы имѣемъ масштабъ и знаемъ, что на него можно положиться; справедливость же зависитъ отъ убѣжденія и совѣсти того, кто теперь занимаетъ мѣсто канцлера; чѣмъ шире или уже эта совѣсть, тѣмъ шире или уже справедливость. Это похоже на то, какъ если бы ступню канцлера захотѣли сдѣлать нормальной мѣрой (игра словъ: по-англійски слово foot означаетъ и ступню и извѣстную мѣру—футъ). Какая неопредѣленность явилась бы при измѣреніи“ Коксъ, 291.

[1]) Кромѣ силы прецедентовъ, въ самой Англіи есть средство противъ неправыхъ рѣшеній высшихъ судовъ. Сюда относится право жалобы въ палату лордовъ или судебную комиссію тайнаго совѣта (Judicial Committee of the Privy Council).

[2]) Ср. Констит. бельгійскую, ст. 28: „L'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'au pouvoir législatif“. Греческая, ст. 26. Итальянская, ст. 73. По шведской конституціи право толкованія законовъ принадлежитъ для низшихъ мѣстъ, по отдѣльнымъ дѣламъ и ихъ просьбѣ, верховному королевскому суду; но изданныя разъясненія могутъ быть отмѣняемы сеймомъ. Изданіе общеобязательныхъ изъясненій подчинено условіямъ составленія законовъ вообще и принадлежитъ законодательной власти. § 19 и 88.

[3]) Ср. 5 статью Code Civil: „il est défendu aux juges de prononcer, par voie de disposition générale et réglementaire, sur les causes qui leur sont soumises“.

ній не имѣетъ бо́льше обязательной силы, сравнительно съ другими. Въ этихъ условіяхъ чрезвычайно легко провести начало, что „сила судебнаго рѣшенія исчерпывается примѣненіемъ къ тому дѣлу, по которому оно постановлено", не возбуждая никакихъ сомнѣній. Но иначе можетъ быть поставленъ вопросъ тамъ, гдѣ разсмотрѣніе дѣла по существу заканчивается однимъ или двумя инстанціями [1]), а для охраненія правильности въ примѣненіи законовъ и формъ судопроизводства дѣйствуетъ высшая кассаціонная инстанція.

Въ лицѣ кассаціоннаго суда образуется особый органъ, предназначенный главнымъ образомъ для толкованія законовъ въ видахъ поддержанія направленія дѣятельности подчиненныхъ судебныхъ инстанцій. Толкованіе законовъ, исходящее отъ этого высшаго судилища, очевидно, пріобрѣтаетъ особенное значеніе. Во-первыхъ, съ юридической точки зрѣнія рождается вопросъ, подходятъ ли рѣшенія кассаціоннаго суда, по пространству своему, подъ понятіе обыкновенныхъ судебныхъ рѣшеній. Во-вторыхъ, необходимо опредѣлить отношеніе къ этого рода рѣшеніямъ подчиненныхъ судебныхъ мѣстъ. Сложность этихъ отношеній такова, что для опредѣленія ихъ всегда необходима точная законодательная норма. Безъ этого всегда есть основаніе опасаться, что кассаціонный судъ потребуетъ для своихъ рѣшеній большей обязательной силы, а низшіе суды будутъ придавать имъ меньшее значеніе, чѣмъ слѣдуетъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію постановленій нашего законодательства по этому вопросу, должно принять во вниманіе всѣ условія, вліяющія на постановку и разрѣшеніе его. Мы остановимся здѣсь: 1-е) на общихъ началахъ нашего законодательства, изложенныхъ въ законахъ основныхъ; 2-е) на примѣненіи этихъ началъ къ системѣ прежняго судопроизводства, и 3-е) на принципахъ новаго судоустройства и судопроизводства.

Первенствующимъ источникомъ права по нашему законодательству признаются писанные законы, исходящіе отъ самодержавной власти (осн. зак., ст. 47). Поэтому главнымъ основаніемъ, на которомъ должны быть построены всѣ распоряженія подчиненныхъ властей и судебныя рѣшенія—есть точный смыслъ закона [2]). Сосредоточивая въ своихъ рукахъ всѣ атрибуты законодательной власти, власть самодержавная присвоила себѣ исключительное право издавать общеобязательныя толкованія законовъ. Это ясно слѣдуетъ изъ постановленій 49 и 52 ст. основн. зак. Поясненія законовъ, исходящія отъ власти самодержавной, не отличаются отъ другихъ узаконеній ни по способу инициативы, ни по порядку составленія проекта и его разсмотрѣнія и утвержденія, въ томъ случаѣ, когда представленія этого рода идутъ отъ мѣстъ и лицъ правительственныхъ [3]). Верховная власть сама можетъ издавать изъясненіе законовъ, „опредѣляющихъ истинный ихъ разумъ", въ формѣ словесныхъ высочайшихъ повелѣній (основн. зак., ст. 55). Отличіе пояснительныхъ законовъ отъ другихъ состоитъ въ томъ, что имъ присвоивается обратная сила

---

[1]) Уст. гр. суд., ст. 134, 162, 184, 743, 774. Уст. угол. суд., ст. 124, 172, 854.

[2]) Исключенія изъ этого правила, установленныя въ пользу обычнаго права, касаются мировыхъ судей, волостныхъ и торговыхъ судовъ.

[3]) См. 49 ст.: „Первообразное предначертаніе законовъ... пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи оныхъ въ правительствующемъ сенатѣ, въ святѣйшемъ синодѣ и въ министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи вносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на высочайшее благоусмотрѣніе."

(ст. 61). Опредѣливъ такимъ образомъ свойство и порядокъ изданія законовъ, какъ общеобязательныхъ нормъ, основные законы отличаютъ отъ нихъ распоряженія и постановленія, обязательная сила которыхъ исчерпывается примѣненіемъ ихъ къ отдѣльному случаю или касается до опредѣленнаго круга лицъ, изъемлемыхъ въ этомъ отношеніи отъ дѣйствія законовъ общихъ. Таково значеніе указовъ сепаратныхъ, т.-е. состоявшихся по частному дѣлу, и привилегій, дарованныхъ самодержавною властью частнымъ лицамъ и обществамъ (ст. 67, 70, 71). Къ этому же разряду отнесены и судебныя рѣшенія: „Окончательное судебное рѣшеніе частнаго дѣла имѣетъ силу закона для того дѣла, по коему оно состоялось“ (ст. 68). „Судебныя рѣшенія дѣлъ частныхъ, хотя могутъ быть приводимы къ поясненіе въ докладахъ, но не могутъ быть признаваемы закономъ общимъ, для всѣхъ обязательнымъ, ниже служить основаніемъ окончательныхъ рѣшеній по дѣламъ подобнымъ“ (ст. 69). Такимъ образомъ значеніе прецедента, при господствѣ у насъ писаннаго закона, сводится на значеніе поясненительнаго примѣра, который можетъ быть приведенъ въ докладѣ, но безъ всякой обязательной силы. Эти начала не возбуждали никакого сомнѣнія при условіяхъ прежняго судоустройства и судопроизводства. Но со введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864 г., въ судебной практикѣ развились взгляды, діаметрально противуположные точному смыслу 68 и 69 ст. основныхъ законовъ. Состоятельность этихъ взглядовъ подлежитъ теперь нашему изслѣдованію. Но прежде чѣмъ мы обратимся къ этой задачѣ, небезполезно будетъ остановиться на одномъ фактѣ, относящемся къ практикѣ сената по прежнему его учрежденію, фактѣ, который, сколько намъ кажется, имѣлъ большое вліяніе на воззрѣніе новыхъ кассаціонныхъ департаментовъ, когда они приступили къ исполненію высокаго возложеннаго на нихъ долга.

Статьи 68 и 69 основн. зак., опредѣляя силу судебныхъ рѣшеній, имѣютъ въ виду всѣ вообще судебныя рѣшенія, не установляя никакого различія между судебными рѣшеніями, исходящими отъ сената, и рѣшеніями, постановленными другими судебными мѣстами. Сенатское рѣшеніе, подобно всякому другому, „могло быть“ приводимо въ докладѣ „для поясненія“, но не имѣло никакой обязательной силы и не могло „служить основаніемъ“ для прочихъ окончательныхъ рѣшеній. Но въ дѣятельности сената была (и отчасти есть) одна сторона, значительно видоизмѣнявшая примѣненіе начала, установленнаго 68 и 69 ст. основн. зак. Для уразумѣнія этого факта необходимо принимать двойственный, исторически сложившійся характеръ правительствующаго сената.

Принципъ, установленный 68 и 69 ст. осн. зак., могъ бы быть вполнѣ примѣненъ къ сенату, если бы послѣдній былъ вполнѣ и исключительно судебнымъ установленіемъ, т.-е. только одною изъ судебныхъ инстанцій. Но не такъ было на самомъ дѣлѣ. Превращеніе сената въ одну изъ судебныхъ инстанцій совершилось во времена сравнительно новыя, не вдругъ и даже въ противность первоначальнымъ намѣреніямъ великаго основателя сената [1]). По мысли Петра Великаго, сенатъ долженъ былъ сосредоточить въ своихъ рукахъ власть высшаго управленія и надзора за отправленіемъ всѣхъ частей государственной администраціи и правосудія. Первоначальный наказъ сената гласитъ между прочимъ: „судъ имѣть нелицемѣрный, и неправедныхъ судей наказывать отнятіемъ чести и всего имѣнія, то-жъ и ябедникамъ да послѣ-

[1]) См. мое изслѣдованіе *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 207 и слѣд. (*Собраніе сочиненій* Градовскаго, т. I, стр. 228 и слѣд. *Ред.*).

дуетъ“ (П. С. З. № 2.330). Вслѣдъ за этимъ указомъ вышелъ второй (П. С. З. № 2.331), повелѣвавшій, между прочимъ, учредить при сенатѣ оберъ-фискала, который „долженъ надъ всѣми дѣлами тайно надсматривать и провѣдывать про неправый судъ“ и т. д. Въ порядкѣ правительственныхъ учрежденій сенатъ не былъ судебною инстанціею; по общему правилу онъ даже не принималъ самъ жалобъ на неправыя рѣшенія низшихъ мѣстъ [1]). Съ учрежденіемъ коллегій движеніе судебныхъ дѣлъ должно было заканчиваться юстицъ-коллегіею; подача жалобы на юстицъ-коллегію чрезъ рекетмейстера въ сенатъ имѣла то значеніе, какое впослѣдствіи получили жалобы на сенатъ, подаваемыя императорскому величеству чрезъ комиссію прошеній [2]). Всѣ эти условія вліяли на особый характеръ сенатскихъ приговоровъ по дѣламъ судебнымъ. Они весьма часто содержали въ себѣ не только рѣшеніе извѣстнаго дѣла, но и замѣчанія подчиненнымъ мѣстамъ по поводу ихъ неправильныхъ дѣйствій и толкованіе законовъ, ложно понятыхъ низшими инстанціями [3]). Послѣдній видъ сенатскихъ приговоровъ представляетъ для насъ особенный интересъ. Изъ нихъ видно, что сенатъ давалъ иногда своимъ приговорамъ силу примѣрныхъ рѣшеній, обязательныхъ для подчиненныхъ мѣстъ по дѣламъ того же рода. Ими пополнялись пробѣлы нашего законодательства и они получали силу источниковъ права [4]). Эта роль сената далеко не утратила своего значенія и со времени превращенія его въ одну изъ судебныхъ инстанцій. Уже послѣ изданія новаго учрежденія сената при Александрѣ I (послужившаго основаніемъ и для дѣйствующихъ постановленій о старыхъ департаментахъ сената), мы постоянно встрѣчаемся съ прежнею практикою [5]); она узаконена самимъ учрежденіемъ сената, какъ мы это сейчасъ увидимъ.

---

[1]) Ср. П. С. З. №№ 3.493, 3.577, 3.581, 3.602, 3.643 и др.

[2]) Тамъ же, №№ 3.900 и 3.978. Въ послѣднемъ указѣ особенное вниманіе обращаетъ на себя п. 4-й: „какія челобитныя поданы будутъ рекетмейстеру за неправой судъ коллегій и канцелярій, которыя къ коллегіямъ не подчинены: то ему, рекетмейстеру, оныя принявъ, по нихъ доносить намъ, и когда тѣ челобитныя подписаны будутъ отъ насъ, дабы о томъ розыскать; буде же такія челобитныя будутъ подавать ему въ отлучкахъ нашихъ, то предлагать ему, сенату, и по оныхъ тѣ дѣла брать ему, и росписавъ всѣ пунктами... къ рѣшенію предлагать, и въ сенатѣ розыскивать“.

[3]) Примѣровъ указовъ сената, заключающихъ въ себѣ замѣчанія противъ неправильныхъ дѣйствій подчиненныхъ мѣстъ, много. См. напр. П. С. З. №№ 8.971, 9.477, 9.603, 9.685, 10.111, 10.123, 10.149, 10.154, 10.397, 10.421, 10.475, 10.886, 10.888 и т. д.

[4]) Подобныя примѣрныя рѣшенія встрѣчаются уже въ царствованіе Петра Великаго. См. напр. П. С. З. № 2.617. Сенатскій указъ о возвращеніи приданыхъ помѣстій въ родъ, если по смерти зятьевъ не остается дѣтей. Содержаніе указа слѣдующее: „правительствующій сенатъ приговорили: вдовѣ Маріѣ Ильинской, женѣ Загряжскаго, помѣстье ея, которое она въ 709 году дала за дочерью своею въ приданые Петру Есипову, дать ей попрежнему, для того, что послѣ зятя ея дѣтей не осталось. А что по указу 191 года, такихъ помѣстій, кто дастъ въ приданые, поворачивать не велѣно, и тотъ указъ отставить. И впредь о такихъ помѣстьяхъ, кто сего числа дастъ въ приданые... чинить по сему указу, противъ того какъ вотчины изъ-за приданства поворачивать велѣно“. Для послѣдующаго времени ср., напримѣръ, П. С. З. №№ 8.996, 9.406, 9.587, 9.706, 9.728, 9.923, 10.021, 10.055, 10.176, 10.239, 10.306, 10.448, 10.461, 10.541, 10.686 и др.

[5]) Примѣры исправленія неправильныхъ дѣйствій, П. С. З. №№ 22.064, 22.144,

Ст. 2 учрежденія сената признаетъ за нимъ право высшаго надзора въ порядкѣ управленія и исполненія: поэтому онъ, между прочимъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія. „Верховная ревизія суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ, принадлежитъ безпристрастному и нелицемѣрному сената правосудію“ (учр. сената, ст. 3). Сенату принадлежитъ право опубликовать виновныхъ членовъ присутственныхъ мѣстъ, въ случаѣ замѣченныхъ имъ безпорядковъ или злоупотребленій власти (учр. сен., ст. 230). Подъ именемъ этихъ „безпорядковъ“ нельзя разумѣть однѣхъ неправильностей и медленности въ дѣлопроизводствѣ, составляющихъ предметъ частной жалобы, но здѣсь имѣются въ виду случаи неправильнаго примѣненія законовъ въ рѣшеніи дѣлъ по существу. Этого рода опредѣленія сената получали безусловную обязательную силу, согласно смыслу постановленій нашего законодательства о силѣ сенатскихъ указовъ вообще (учр. сен., ст. 224). Говоря языкомъ нашего времени, всѣ присутственныя мѣста должны были подчиниться сенату въ издаваемыхъ имъ изъясненіяхъ „точнаго разума закона“ [1]).

Понятно само собою, что подобная многолѣтняя практика должна была имѣть вліяніе на взглядъ новаго, кассаціоннаго сената. Онъ не былъ выдѣленъ изъ общаго состава сената въ качествѣ особаго учрежденія, но помѣщенъ въ его составѣ [2]). Слѣдовательно, основныя начала общаго учрежденія сената должны примѣняться и къ нему. Призванный наблюдать за отправленіемъ правосудія, охранять точную силу закона и слѣдить за единообразнымъ примѣненіемъ его всѣми судебными установленіями имперіи (учр. суд. уст., ст. 5), онъ, очевидно, имѣетъ право требовать безусловнаго подчиненія своимъ рѣшеніямъ отъ этихъ послѣднихъ. Постановленія его должны, повидимому, имѣть даже большую силу, сравнительно съ изъяснительными указами прежнихъ департаментовъ сената. Постановленія послѣднихъ въ большей мѣрѣ подходили подъ понятіе судебныхъ рѣшеній, сила которыхъ опредѣлена 68 и 69 ст. осн. зак., такъ какъ они разсматривали дѣло по существу. Циркулярныя изъясненія точнаго смысла законовъ судебнымъ мѣстамъ, неправильно ихъ примѣнявшимъ, были непостоянною, случайною примѣсью, зависѣвшею отъ смѣшаннаго характера началъ сенатскаго учрежденія. Напротивъ, дѣятельность кассаціонныхъ департаментовъ главнымъ образомъ направлена на великую задачу судебнаго толкованія, на охраненіе точной силы закона и единообразнаго его примѣненія. Не рѣшая дѣла по существу, они охраняютъ формальныя условія правосудія, между которыми правильное примѣненіе закона занимаетъ первое мѣсто (уст. угол. суд., ст. 912; уст. гражд. суд., ст. 793). Таковъ рядъ историческихъ основаній и умозаключеній, которыя могутъ быть приведены въ доказательство того положенія, что рѣшенія кассаціоннаго департамента должны имѣть всеобщую обязательную силу.

На практикѣ кассаціонные департаменты сената основываютъ соображенія о всеобщей обязательной силѣ своихъ рѣшеній на смыслѣ отдѣльныхъ статей судебныхъ уставовъ, такъ какъ только они и могутъ имѣть практиче-

---

22.343, 22.404, 22.527, 22.540, 22.544, 22.672, 23.405 и др. Примѣрныя толкованія законовъ №№ 22.333. 22.355, 22.530, 22.541, 22.611, 22.802, 23.136, 23.685 и т. д.

[1]) Какъ это говорятъ теперь ст. 813 уст. гражд. судопр. и 930 уст. угол. судопр.

[2]) Учрежд. судеб. уст., ст. 114: „въ составѣ правительствующаго сената образуются, для завѣдыванія судебною частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, два кассаціонные департамента“...

ское значеніе. Мы укажемъ эти основанія и разсмотримъ ихъ дѣйствительность [1]). Но прежде всего мы должны повторить, что по нашему убѣжденію, стремленіе кассаціоннаго суда усилить нѣкоторыя мѣры значеніе своихъ рѣшеній имѣетъ свой корень въ старой практикѣ сената и въ общихъ, неопредѣленныхъ началахъ прежняго сенатскаго учрежденія.

Требуя для своихъ рѣшеній всеобщей обязательной силы, кассаціонные департаменты основываются, во-первыхъ, на 933 ст. уст. угол. суд. и 815 уст. гр. суд.

Ст. 933 уст. угол. суд. редактирована слѣдующимъ образомъ: „рѣшенія сената печатаются во всеобщее свѣдѣніе для руководства къ единообразному исполненію и примѣненію законовъ".

Ст. 815 уст. гр. суд. содержитъ въ себѣ то же самое, съ небольшимъ, но очень важнымъ прибавленіемъ: „всѣ опредѣленія сената по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній публикуются" и т. д. [2]).

Во-вторыхъ, сенатъ ссылается на новое примѣчаніе къ 69 ст. основныхъ законовъ, въ которомъ говорится: „опредѣленія кассаціонныхъ департаментовъ правительствующаго сената по просьбамъ объ отмѣнѣ рѣшеній публикуются во всеобщее свѣдѣніе, для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ" (рѣш. угол. касс. деп. $^{69}/_{448}$).

Въ § 74 опущенъ историческій обзоръ постановленій французскаго законодательства о кассаціонномъ судѣ, предшествовавшихъ закону 1837 года. Въ статьѣ 1874 года на стр. 50—51 читаемъ:

При первоначальномъ учрежденіи кассаціоннаго суда (декретъ 1-го декабря 1790), французское законодательство старалось провести кассаціонное начало во всей его чистотѣ. Кассаціонный судъ долженъ былъ состоять при законодательномъ корпусѣ (ст. 1-я). Онъ долженъ былъ отмѣнять (annuler) всякое дѣлопроизводство, въ которомъ были нарушены существенныя формы, и всѣ приговоры, явно противные тексту закона. Ни подъ какимъ предлогомъ онъ не долженъ разсматривать дѣло по существу: отмѣнивъ дѣлопроизводство или приговоръ, онъ отсылаетъ дѣло для разсмотрѣнія его по существу къ другимъ судамъ (ст. 3). Если рѣшеніе будетъ кассировано два раза и третій судъ постановитъ приговоръ, подобный отмѣненному, дѣло должно быть представлено законодательному корпусу. Послѣдній постановляетъ такъ назыв. décret déclaratoire, съ которымъ долженъ сообразоваться кассаціонный судъ (ст. 21). Такимъ образомъ пререканія между судами, рѣшавшими дѣло по существу, и кассаціоннымъ судомъ рѣшались законодательною интерпретаціею. Относительно этой интерпретаціи права кассаціоннаго и прочихъ судовъ были одинаковы. Законодательство Наполеона I ввело разныя измѣненія въ этотъ порядокъ, усилившія права кассаціоннаго суда.

---

[1]) Эти основанія изложены и разсмотрѣны уже, во-первыхъ, въ основательной статьѣ: „О силѣ кассаціонныхъ рѣшеній", помѣщ. въ „*Судебномъ журналѣ*" за іюль и августъ 1873 г.; во-вторыхъ, въ московскомъ юридическомъ обществѣ, отчетъ о засѣданіи котораго по этому предмету помѣщенъ въ „*Юридическомъ вѣстникѣ*".

[2]) Назв. статья въ „*Судебномъ журналѣ*" и кассац. рѣш. угол. департ. 1868 г. № 31, гражд. департ. 1868 г. №№ 156, 326.

Но въ 1828 г. законодательство снова обратилось къ прежней идеѣ. На этотъ разъ она приняла оригинальную форму.

Законъ 30 іюля 1828 г. ввелъ слѣдующую систему. Послѣ двоекратной отмѣны рѣшеній, обжалованныхъ на одинаковыхъ основаніяхъ и тѣми же сторонами, дѣло отсылалось въ третій судъ, рѣшеніе котораго не подлежало уже обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ. Но въ слѣдующую законодательную сессію палатамъ представлялся проектъ изъяснительнаго закона. Эта система, по замѣчанію Фукара, вызвала нѣкоторыя возраженія, главнѣйшія изъ которыхъ мы приводимъ.

1-е. Она давала обыкновенному суду больше значенія, чѣмъ суду кассаціонному, ибо послѣднее слово въ данномъ дѣлѣ принадлежало суду, рѣшающему дѣло по существу.

2-е. Изъяснительный законъ, данный палатами, долженъ былъ примѣняться къ однороднымъ дѣламъ, находившимся въ судебномъ разбирательствѣ, но еще нерѣшеннымъ, слѣдовательно, возникшимъ до его изданія. Но примѣненіе этого принципа привело бы къ обратному дѣйствію законовъ (à une véritable rétroactivité), потому что въ дѣйствительности, съ французской системою изданія законовъ, чрезвычайно трудно издавать законы чисто изъяснительные.

Невыгоди закона 1828 г. привели къ отмѣнѣ его закономъ 1837 г., установившимъ нынѣ дѣйствующую систему.

На послѣднихъ двухъ страницахъ (61—62) находимъ слѣдующее заключеніе статьи: „О судебномъ толкованіи законовъ по русскому праву“:

Всѣ вышеизложенныя соображенія нисколько не препятствуютъ намъ горячо желать, чтобы кассаціонныя рѣшенія пріобрѣли подобающій имъ авторитетъ въ судебномъ мірѣ; мы глубоко убѣждены, что осуществленіе великой цѣли „правильности и единообразія въ истолкованіи и примѣненіи законовъ“— въ значительной степени зависитъ отъ того, какимъ авторитетомъ будутъ пользоваться опредѣленія высшаго судилища въ Имперіи, которое должно быть главнымъ хранителемъ законности и правосудія.

Но весь вопросъ сводится къ тому, какими способами долженъ и можетъ быть обезпеченъ авторитетъ кассаціонныхъ рѣшеній.

Здѣсь представляются два пути.

Первый есть путь безусловнаго подчиненія всѣхъ судебныхъ мѣстъ и по всякимъ дѣламъ опредѣленіямъ кассаціонныхъ департаментовъ, каково бы ни было юридическое достоинство этихъ опредѣленій.

Второй путь—есть путь того естественнаго и неотразимаго вліянія, какое получаютъ опредѣленія верховнаго судилища, основанныя на твердыхъ и ясныхъ юридическихъ началахъ, на глубокомъ и обширномъ знаніи правилъ науки и положительнаго законодательства.

Къ чести нашей судебной практики, мы надѣемся, что въ ней восторжествуетъ второй путь; что современемъ кассаціонные департаменты, твердо установившіе свой авторитетъ путемъ естественнаго преобладанія знанія и опыта, будутъ смотрѣть на всякія принудительныя мѣры, какъ на излишнюю и вредную для себя помощь. Законодатель долженъ заботиться о томъ, чтобы его законы имѣли всеобщую обязательную силу, независимо отъ ихъ юридическаго достоинства съ той или другой точки зрѣнія. Не имѣя безусловнаго и

общеобязательнаго авторитета, они не будутъ имѣть никакого значенія. Но авторитетъ судьи, примѣняющаго законъ по его точному и разумному смыслу, незыблемъ и безъ помощи посторонннихъ мѣръ.

На эту же статью А. Д. Градовскій ссылается въ прим. на стр. 80, указывая на то, что въ ней находится толкованіе на ст. 1160 улож. о нак. Приводимъ это толкованіе (прим. 34, на стр. 33—34):

Ст. 1160 улож. о наказ., предусматривающая подложное составленіе векселя, сенатомъ распространена и на случаи поддѣлки собственнаго векселя для удостовѣренія сдѣланнаго на немъ платежа. Кассац. рѣш. 1869 г., № 992. Мы остановимся на этомъ примѣрѣ потому, во-первыхъ, что имъ объясняются пріемы распространительнаго толкованія и, во-вторыхъ, потому, что по убѣжденію сената онъ есть образецъ рѣшенія по аналогіи. Обратимся, прежде всего къ тексту статьи. Она слагается изъ двухъ частей:

„Кто подпишетъ подъ чужую руку вексель или другимъ образомъ составитъ оный подложно, тотъ за сіе подвергается". „Сему же наказанію подвергается и тотъ, кто, получивъ какимъ бы то ни было образомъ, но завѣдомо, вексель подложный или пропавшій или украденный, будетъ по немъ искать платежа".

Примѣняя эту статью къ поддѣлкѣ собственнаго векселя, сенатъ мотивировалъ свое рѣшеніе такъ: „хотя поддѣлка собственнаго векселя, не для требованія уплаты отъ другого лица, а для удостовѣренія сдѣланнаго по нему платежа, и не подходитъ подъ буквальный текстъ закона, но при отсутствіи другихъ статей закона, ближе подходящихъ къ дѣянію этого рода, 1160 ст. можетъ быть примѣнена къ нему по аналогіи". Это воззрѣніе сената объясняется тѣмъ, что онъ разсматривалъ постановленія двухъ частей 1160 ст. слитно. Опредѣляя признаки преступленія, предусмотрѣннаго 1160 ст., сенатъ утверждалъ, что они заключаются: „1-е въ подписи подъ чужую руку или въ составленіи инымъ образомъ подложнаго векселя отъ имени другого лица, или въ пріобрѣтеніи завѣдомо подложнаго векселя; 2-е въ требованіи по векселю, составленному подложно или пріобрѣтенному завѣдомо подложнымъ, уплаты денегъ". Дѣйствительно, мы должны ограничить такимъ образомъ смыслъ постановленій 1160 ст., если будемъ разсматривать ее какъ одно стройное цѣлое, и тѣмъ паче, если мы будемъ искать этого смысла преимущественно во второй ея части, гдѣ дѣйствительно говорится только о пріобрѣтеніи чужихъ векселей и искѣ по нимъ платежа. Но дѣло приметъ другой оборотъ, если мы раздѣлимъ, какъ слѣдуетъ сдѣлать, 1160 ст. на двѣ части. Одна изъ нихъ, именно первая, говоритъ о поддѣлкѣ векселя, другая о пріобрѣтеніи завѣдомо подложныхъ векселей, какъ объ актѣ совершенно самостоятельномъ и отличномъ отъ перваго, хотя и обложенномъ одинакимъ наказаніемъ. Это ясно доказывается начальными словами второй части: сему же наказанію подвергается и тотъ, кто и т. д. Примѣры такой редакціи въ нашемъ уложеніи не рѣдки. См. ст. ст. 196, 198, 245, 251, 291, 372 и т. д.; въ томъ же раздѣлѣ, гдѣ помѣщается ст. 1160, см. ст.ст. 1159, 1164, 1167. Поэтому мы должны разсматривать постановленіе о поддѣлкѣ векселя какъ особое дѣяніе, самостоятельно предусмотрѣнное первою частью 1160 ст. Признаки, предусмотрѣнные этою частью, не согласны съ признаками, указанными въ рѣшеніи сената. Припомнимъ эти слова: „кто подпишетъ подъ чужую руку вексель или другимъ образомъ составитъ оный подложно" и т. д. Даже изъ буквы этого текста не видно, чтобы въ данномъ случаѣ рѣчь шла только о составленіи векселя отъ имени другого

лица (этихъ словъ нѣтъ въ текстѣ) и искѣ по немъ платежа, о чемъ вовсе не говорится въ текстѣ. „Подписка подъ чужую руку“ векселя можетъ имѣть мѣсто и для доказательства совершеннаго займа и для удостовѣренія совершенной уплаты; сенатъ совершенно справедливо замѣтилъ, что поддѣлка векселя съ цѣлью доказать уплату по немъ (напримѣръ, составленіе подложнаго маклерскаго засвидѣтельствованія) по своей цѣли и послѣдствіямъ совершенно тождественна съ искомъ по подложному векселю. Сенатъ имѣлъ полное основаніе примѣнить 1160 ст. къ поддѣлкѣ собственнаго векселя, но врядъ ли было основаніе давать этому толкованію смыслъ и значеніе рѣшенія по аналогіи.

III [1]).

Первая глава третьяго отдѣла первой книги настоящаго тома, озаглавленная „О дѣйствіи закона, во времени“ представляетъ переработку статьи, помѣщенной авторомъ въ іюльской книжкѣ 1873 г. (стр. 1—46) *Журнала гражданскаго и уголовнаго права*: „О дѣйствіи законовъ во времени. Теоретическая и историческая оцѣнка постановленій русскаго законодательства по этому предмету“ [2]). „Введенію“ къ этой статьѣ и первой главѣ ея, „Принципъ“, соотвѣтствуютъ §§ 82—90. Но текстъ § 88, гдѣ излагается вопросъ о дѣйствіи новыхъ гражданскихъ законовъ, оказывается менѣе полнымъ при сравненіи съ соотвѣтствующими частями означенной статьи. А именно, на стр. 14—24 читаемъ:

Вопросъ о дѣйствіи новыхъ гражданскихъ законовъ представляется болѣе сложнымъ; лучшіе юристы еще въ настоящее время ведутъ споръ о томъ, что должно назвать обратнымъ дѣйствіемъ гражданскаго закона. Мы должны, такъ сказать, расчленить правило: „новый законъ не поражаетъ пріобрѣтенныхъ правъ“, для того, чтобы отдѣльно разсмотрѣть каждое изъ заключающихся въ немъ положеній. Эта цѣль, кажется, будетъ достигнута лучше, если мы остановимся на конкретномъ примѣрѣ законовъ, возможныхъ въ области гражданскаго права.

Новый законъ видоизмѣняетъ порядокъ наслѣдованія по закону. Предположимъ, что прежній законъ устранялъ отъ наслѣдованія женщинъ и женскія поколѣнія, придерживаясь строго началъ агнатическаго наслѣдованія. Новый законъ допускаетъ лицъ женскаго пола къ наслѣдованію; въ случаѣ смерти собственника А. безъ потомства мужескаго пола, его дочь В. должна вступить въ права наслѣдства и устранить отдаленнаго агната С., имѣвшаго право на наслѣдство по прежнему закону. При какихъ условіяхъ примѣненіе новаго закона будетъ имѣть обратную силу?

Право наслѣдованія открывается смертью бывшаго его владѣльца. Слѣдовательно, новый законъ можетъ коснуться только лицъ, признанныхъ, въ силу прежняго закона, способными къ наслѣдству, но не получившихъ еще этого права по ненаступленію того событія, коимъ открывается наслѣдство. Законъ

[1]) См. выше, прим. на стр. 90.

[2]) Эпиграфъ: Nihil autem jus quod sit iniquum.

поразилъ неосуществленную способность къ праву, но не пріобрѣтенное право. Но если смерть владѣльца А. имѣла мѣсто до изданія новаго закона, то этотъ законъ не можетъ уже видоизмѣнять юридическихъ послѣдствій этого факта, т.-е. устранить лицъ, уже вступившихъ въ права наслѣдства въ силу прежняго закона, въ пользу другихъ лицъ, назначенныхъ наслѣдниками по закону новому. Въ этомъ случаѣ дѣйствіе закона было бы обратнымъ, т.-е. поражающимъ пріобрѣтенныя права.

Не такъ легко разрѣшить отношеніе къ конкретнымъ правамъ другихъ законовъ, примѣръ которыхъ мы сейчасъ приведемъ.

Новый законъ объявляетъ, что нѣкоторые предметы, бывшіе, въ силу прежняго законодательства, объектами частнаго права, отнынѣ не могутъ быть предметомъ частной собственности; другими словами, новый законъ объявляетъ эти предметы extra nostrum patrimonium. Такъ законъ постановляетъ, что человѣческая личность не можетъ быть предметомъ частной собственности и тѣмъ отмѣняетъ институтъ рабства.

Какъ должно быть опредѣлено отношеніе новаго закона къ существующимъ юридическимъ отношеніямъ? Данный законъ, очевидно, имѣетъ въ виду не только воспретить обращеніе свободныхъ людей въ рабство на будущее время, но и прекратить рабовладѣніе вообще, съ момента обнародованія новаго закона. Отнынѣ не будетъ рабовъ! Относится ли это требованіе и къ наличнымъ рабовладѣльцамъ и если относится, то не нарушитъ ли примѣненіе его пріобрѣтенныхъ правъ?

Приведенные примѣры достаточно указываютъ намъ предметъ и границы спора. Формулируемъ ихъ въ возможно краткихъ выраженіяхъ.

Мы, очевидно, имѣемъ дѣло съ двумя видами законовъ. Одинъ изъ нихъ видоизмѣняетъ условія пріобрѣтенія опредѣленнаго гражданскаго права, не касаясь его существа; другой поражаетъ и уничтожаетъ самую субстанцію этого права, прекращаетъ его существованіе. Мы видѣли, что первый изъ этихъ законовъ не можетъ видоизмѣнить юридическихъ послѣдствій фактовъ, совершившихся до его обнародованія; отношеніе второго закона къ этимъ фактамъ подлежитъ нашему изслѣдованію.

По теоріи, установленной Савиньи, законы, прекращающіе существованіе извѣстныхъ правъ или видоизмѣняющіе ихъ существо, должны имѣть обратную силу, т.-е. поражать пріобрѣтенныя права. Конечно, такое примѣненіе новаго закона обставляется извѣстными условіями. 1) Само собою разумѣется, что право, прекращаемое отнынѣ, признается законно существовавшимъ до изданія новаго закона и, слѣдовательно, всѣ дѣйствія, совершонныя законными обладателями этого права, остаются въ своей силѣ; 2) государство, прекращая существованіе извѣстныхъ правъ, должно, по возможности, вознаградить его обладателей [1]).

---

[1]) Савиньи вообще возстаетъ противъ объясненія обратнаго дѣйствія законовъ, принимаемаго въ извѣстныхъ отношеніяхъ, исключеніями. Онъ хочетъ подвести всѣ виды дѣйствія законовъ подъ общія правила. Этой цѣли онъ думаетъ достигнуть слѣдующимъ образомъ. Всѣ положительные законы раздѣляются имъ на два разряда: 1-е, на законы, относящіеся къ пріобрѣтенію правъ, т.-е. къ соединенію извѣстнаго института правъ съ отдѣльнымъ лицомъ, и 2-е, на законы, относящіеся къ существованію правъ, т.-е. къ ихъ бытію или небытію или къ тако- или инако- бытію юридическаго института (So-oder-Andersein eines Rechtsinstituts). Правило о необратномъ дѣйствіи законовъ примѣняется только къ первой кате-

Первый вопросъ, порождаемый этою теоріею, состоитъ именно въ томъ, должно ли считать прекращеніе правъ обратнымъ дѣйствіемъ закона,

горіи законовъ, т.-е. они не имѣютъ обратной силы и не должны нарушать пріобрѣтенныхъ правъ. Второй категоріи должна быть приписана обратная сила. Лассаль возражаетъ противъ этой теоріи, что ей не достаетъ общаго начала, которое бы объяснило силу двухъ правилъ, предложенныхъ Савиньи. Затѣмъ онъ указываетъ на нѣкоторыя противорѣчія, въ которыя впалъ знаменитый юристъ, разбираетъ другія мнѣнія и историческіе факты и переходитъ къ установленію собственной теоріи, основанной на одномъ общемъ началѣ, объясняющемъ всѣ способы примѣненія закона. Исходная точка этой теоріи формулируется слѣдующимъ образомъ:

1) Законъ, который можетъ коснуться недѣлимаго только чрезъ посредство его воли, не можетъ имѣть обратной силы; 2) каждый законъ, поражающій недѣлимаго безъ посредства акта его свободной воли, можетъ имѣть обратную силу; сюда относятся законы, поражающіе недѣлимаго въ его непроизвольныхъ, общечеловѣческихъ или естественныхъ или отъ общества перенесенныхъ качествахъ (Qualitäten), или поражающіе его тѣмъ, что само общество видоизмѣняется въ его органическихъ институтахъ. (I, стр. 55).

Такимъ образомъ, по опредѣленію Лассаля, понятіе обратной силы закона есть не что иное, какъ понятіе нарушенія свободы и способности человѣка къ вмѣненію. **Только поэтому обратная сила закона не можетъ имѣть мѣста.**

Опираясь на этотъ принципъ, Лассаль развиваетъ свою теорію въ двоякомъ направленіи: а) онъ стремится опредѣлить кругъ правъ, которымъ можетъ быть дано названіе пріобрѣтенныхъ, и б) разбираетъ отношеніе пріобрѣтенныхъ правъ къ законамъ, видоизмѣняющимъ или прекращающимъ бытіе институтовъ.

Оставаясь вѣрнымъ своему основному взгляду, Лассаль признаетъ пріобрѣтенными правами лишь права, усвоенныя актомъ воли, дѣйствіемъ недѣлимаго. Для того, чтобы освѣтить права, возникшія изъ юридическихъ фактовъ, онъ предпринимаетъ длинное изслѣдованіе, въ которомъ старается доказать, что главныя права этой категоріи относятся, въ сущности, къ первой. (См. стр. 89—152).

Что касается отношенія пріобрѣтенныхъ правъ къ закону, воспрещающему или видоизмѣняющему ихъ бытіе, то Лассаль исходитъ изъ того вѣрнаго принципа, что каждое субъективное право неприкосновенно только подъ условіемъ существованія того института, на которомъ оно основано. Лассаль формулируетъ это слѣдующимъ образомъ (стр. 194): „Das Individuum kann sich und Andern nur insoweit und auf so lange Rechte sichern, insoweit und so lange die jederzeit bestehenden Gesetze diesen Rechtsinhalt als einen erlaubten ansehen".

Опредѣляя затѣмъ границы примѣненія этого принципа, Лассаль приходитъ къ заключенію, довольно аналогичному съ принципомъ, установленнымъ Савиньи. „Всѣ запретительные законы (prohibitive oder zwingende Gesetze), говоритъ онъ (стр. 252), какъ бы разнообразно ни было ихъ содержаніе, могутъ быть только двухъ родовъ:

1) они могутъ опредѣлить, что донынѣ существовавшее опредѣленное право (содержаніе права, Rechtsinhalt) вообще не можетъ быть собственностью недѣлимаго, и никакое дѣйствіе, направленное къ этой цѣли, не можетъ имѣть мѣста, или

2) они могутъ признать и существованіе права, какъ такового, и возможность обращенія его въ собственность недѣлимаго, и коснуться только вопроса, въ какой формѣ и при какихъ условіяхъ можетъ произойти соединеніе недѣлимаго съ содержаніемъ этого права, чтобы быть правомѣрнымъ и юридически годнымъ".

Законы перваго рода распространяются на всѣ существующія отношенія; законы второго рода не могутъ имѣть обратной силы.

т.-е. принудительнымъ актомъ государства, совершаемымъ въ видахъ принудительной необходимости и вызывающимъ необходимость согласованія его съ началами юридической справедливости посредствомъ обязательнаго вознагражденія? Государство, отмѣняющее рабство, крѣпостное состояніе, имѣетъ ли право провозгласить свободными всѣхъ лицъ, уже находящихся въ рабствѣ, или новый законъ можетъ только воспретить пріобрѣтеніе новыхъ рабовъ и объявить свободнымъ потомство рабовъ, явившихся на свѣтъ послѣ изданія новаго закона?

Разрѣшеніе этого вопроса зависитъ отъ предварительнаго разрѣшенія другого. Можно ли признать всякое пріобрѣтенное право правомъ вѣчнымъ, т.-е. навсегда связывающимъ государство, которое, поэтому, или вовсе не можетъ отмѣнить его, или, въ случаѣ необходимости отмѣны по политическимъ соображеніямъ, обязывается вознаградить собственника?

Этотъ вопросъ открываетъ не только возможность, но и необходимость двоякаго разрѣшенія. Именно мы придемъ къ различнымъ результатамъ, смотря по тому, будемъ ли мы разрѣшать его съ точки зрѣнія субъективной или объективной.

а. Съ точки зрѣнія субъективной, т.-е. по отношенію къ каждому конкретному обладателю права и въ предѣлахъ общихъ юридическихъ условій, признанныхъ государствомъ, пріобрѣтенное право вѣчно. Предполагая, что государство вообще признаетъ существованіе извѣстной категоріи правъ, извѣстнаго юридическаго института, мы говоримъ, что оно не можетъ поразить этого права въ его конкретномъ бытіи, въ формѣ индивидуально-усвоеннаго права, посредствомъ измѣненія условій его пріобрѣтенія. Такъ, государство, признавая вообще институтъ собственности, не можетъ поразить его въ формѣ конкретнаго права собственности, посредствомъ видоизмѣненія способовъ его пріобрѣтенія или прямого прекращенія права собственности для отдѣльнаго лица. Послѣдствія дѣйствій и фактовъ, совершившихся при господствѣ прежняго закона, сохраняютъ свою силу и съ изданіемъ новаго. Отмѣна общаго закона для отдѣльнаго случая будетъ актомъ ничѣмъ не оправдываемаго насилія. Право собственности, пріобрѣтенное отдѣльнымъ лицомъ способами, признанными прежнимъ закономъ, сохраняетъ свою силу до тѣхъ поръ, пока право собственности вообще будетъ существовать въ государствѣ. Въ случаѣ отчужденія частной собственности на общественную пользу, государство обязано вознаградить собственника даннаго имущества.

б. Мы придемъ къ другимъ результатамъ, разсматривая вопросъ съ точки зрѣнія объективной, т.-е. съ точки зрѣнія права законодателя видоизмѣнять юридическій бытъ народа, прекращая существованіе отдѣльныхъ институтовъ права или внося въ нихъ новое содержаніе. Въ данномъ случаѣ государство не поражаетъ пріобрѣтенныхъ правъ въ ихъ конкретно-индивидуальной формѣ; новый законъ видоизмѣняетъ форму юридическаго быта народа безотносительно къ конкретнымъ недѣлимымъ. Весь вопросъ, въ данномъ случаѣ, состоитъ въ томъ, насколько отдѣльныя лица и классы общества могутъ противупоставить свои конкретно-пріобрѣтенныя права необходимымъ условіямъ государственнаго развитія и совершенствованія? Должно ли политическое общество признавать и охранять существованіе тѣхъ правъ, которыя въ данную минуту общественнаго развитія, съ точки зрѣнія всеобщаго правосознанія, признаются нарушеніемъ всякихъ правъ, всякой справедливости? Можетъ ли недѣлимый выдѣлиться съ своими „пріобрѣтенными правами“ изъ массы цѣлаго общества, оставаться неизмѣннымъ, когда все ос-

тальное измѣнилось? „Намѣреніе, говоритъ Лассаль, посредствомъ пріобрѣтенія извѣстнаго права укрѣпить защиту его противъ позднѣйшей, исключающей его формы общественнаго правосознанія, желаніе удержаться въ изолированной независимости (in isolirter Selbstherrlichkeit) отъ связи съ этимъ правосознаніемъ и его развитіемъ, заключали бы въ себѣ логически самоуничтожающееся противорѣчіе — соединить въ одномъ и томъ же актѣ общеніе съ всеобщимъ правосознаніемъ и, одновременно, отрѣшеніе отъ него“ [1]).

Отсюда понятно, насколько государство, отмѣняющее бытіе извѣстныхъ правъ, обязано вознаграждать конкретныхъ ихъ обладателей. Вознагражденіе, въ данномъ случаѣ, можно оправдывать цѣлями пользы, удобствъ и т. д., но никакъ не строгими юридическими началами. Нельзя сказать, напримѣръ, что рабовладѣльцы въ правѣ требовать отъ государства вознагражденія за наличныхъ рабовъ, пріобрѣтающихъ свободу въ силу новаго закона. Справедливо говоритъ тотъ же Лассаль [2]): „Признавать право на вознагражденіе тамъ, гдѣ содержаніе отмѣненнаго права уже воспрещено общественнымъ правосознаніемъ, т.-е. объявлено противнымъ праву, значило бы, въ силу логики, признать за классами общества или недѣлимыми право облагать народный духъ налогомъ за его развитіе (dem öffentlichen Geiste einen Tribut für seine Fortentwickelung aufzuerlegen)“. Это мнѣніе рѣзко противорѣчитъ возрѣнію Шталя (*Фил. права*, II, 339). Но легко замѣтить, что этотъ, во многихъ отношеніяхъ великій мыслитель самъ впадаетъ въ противорѣчіе съ своими началами. Исходя изъ безусловной неприкосновенности пріобрѣтенныхъ правъ, онъ говоритъ однако: „въ великомъ всемірно-историческомъ развитіи всего общественнаго строя пріобрѣтенныя права отдѣльныхъ людей или классовъ, такъ какъ они находятся въ постоянномъ отношеніи къ цѣлому и только отъ него получаютъ свою защиту, должны, наконецъ, уступить: они могутъ быть преобразованы, даже поглощены. Но они должны уступить, какъ право и въ признаніи послѣдняго. Они должны уступить только тамъ, гдѣ общественное благосостояніе ихъ безусловно не выноситъ болѣе, притомъ самымъ бережнымъ образомъ и, когда это вообще возможно, за вознагражденіе. Во всякомъ случаѣ насильственное уничтоженіе прирожденныхъ правъ по политическимъ соображеніямъ не есть непрерывная и правильная функція государственнаго организма, но только дѣло особенныхъ эпохъ и имѣетъ болѣе всемірно-историческое, чѣмъ юридическое оправданіе“. Конечно, никто не станетъ сомнѣваться въ томъ, что прекращеніе пріобрѣтенныхъ правъ не есть „непрерывная и нормальная“ дѣятельность государства, но что она вызывается, отъ времени до времени, требованіями новыхъ эпохъ развитія народа. Никто не сомнѣвается и въ обязанности государства „бережно“ обращаться съ даннымъ юридическимъ строемъ и не принимать на себя роль непрерывнаго революціонера. Но нельзя не замѣтить одного важнаго заблужденія Шталя, заблужденія, отъ котораго зависятъ всѣ остальныя. Онъ, подобно многимъ философамъ, какъ будто выдѣляетъ идею права изъ „всемірно-историческаго процесса“, въ качествѣ вѣчной и незыблемо-неизмѣнной. Если бы онъ не сдѣлалъ этого, мы не нашли бы у него утвержденія, что „прекращеніе пріобрѣтенныхъ правъ имѣетъ болѣе всемірно-историческое, чѣмъ юридическое оправданіе“. Но идея права сама находится непрерывно во всемірно-историческомъ развитіи и прекращеніе извѣстныхъ пріобрѣтен-

[1]) Тамъ же I, стр. 195.

[2]) Тамъ же I, стр. 225.

ныхъ правъ въ данныя эпохи оправдывается юридическими идеями данной эпохи. Вотъ почему мы не можемъ найти въ этихъ юридическихъ идеяхъ точныхъ основаній для обязанности вознагражденія. Самъ Шталь требуетъ вознагражденія тамъ, „гдѣ это вообще возможно“. Дѣлая такую уступку „всемірно-историческому процессу“, онъ явно отказывается отъ строго-юридическихъ началъ вознагражденія, не знающихъ такихъ сдѣлокъ. Затѣмъ онъ подрываетъ безусловную обязательность пріобрѣтенныхъ правъ тѣмъ признаніемъ, что они находятся „въ постоянномъ отношеніи къ цѣлому и только въ немъ имѣютъ свою защиту“.

Замѣчательный примѣръ, объясняющій смыслъ приведенныхъ принциповъ, представляетъ порядокъ примѣненія русскаго положенія о крестьянахъ 1861 г. Освобожденіе крестьянъ содержало въ себѣ два акта: во-первыхъ, отмѣну крѣпостного права, т.-е. личной зависимости помѣщичьихъ крестьянъ отъ владѣльцевъ, во вторыхъ, надѣленіе крестьянъ землею. Крѣпостное право отмѣнено немедленно для всѣхъ лицъ крѣпостного состоянія, безъ вознагражденія владѣльцевъ; земельный надѣлъ отошелъ въ пользованіе крестьянъ за вознагражденіе. Почему? Законъ уничтожилъ самую субстанцію права, извѣстнаго подъ именемъ права крѣпостного; онъ объявилъ его противнымъ общему правосознанію, въ данный моментъ его развитія. Слѣдовательно, во-первыхъ, государство не обязано было терпѣть продолженія крѣпостного состоянія для наличныхъ крѣпостныхъ въ пользу наличныхъ владѣльцевъ. Это значило бы выдѣлить изъ хода общаго развитія цѣлаго народа группу людей, продолжать защиту того, что признано не только не подлежащимъ защитѣ, но и противнымъ праву. Во-вторыхъ, государство не обязано было вознаграждать владѣльцевъ за утрачиваемое право, потому что признаніе такой обязанности сдѣлало бы (при громадномъ количествѣ крѣпостныхъ) невозможнымъ его отмѣну. Но отношенія государства къ землямъ, поступавшимъ въ надѣлъ крестьянъ, были другія. Положеніе 19 февраля признало и подтвердило какъ институтъ собственности вообще, такъ и право собственности владѣльцевъ на землю въ особенности. Поэтому оно не могло, не впадая въ противорѣчіе съ самимъ собою, отдать крестьянамъ въ пользованіе часть владѣльческой земли безъ вознагражденія владѣльцевъ [1]).

Другое дѣло выводить вознагражденіе изъ политическихъ соображеній, напримѣръ, изъ необходимости совершать преобразованія безъ серьезныхъ потрясеній благосостоянія тѣхъ или другихъ классовъ, которыя могутъ отразиться и на цѣломъ, породить рядъ затрудненій въ примѣненіи реформы и т. д. Въ числѣ этихъ мотивовъ не послѣднее мѣсто можетъ занимать соображеніе, что прекращаемыя права коренились въ признанныхъ прежде юридическихъ институтахъ и что государство, прекращая ихъ, должно относиться къ нимъ иначе, чѣмъ къ пресѣкаемому преступленію. Подобныя соображенія оправдаютъ вознагражденіе, гдѣ примѣненіе его будетъ признано „возможнымъ“; но они никогда не возведутъ его въ право; они не дадутъ возможности сказать отдѣльнымъ лицамъ или классамъ, обращаясь къ государству: „до тѣхъ поръ, пока мы не получимъ вознагражденія за прекращаемыя права, ты не можешь приступить къ реформѣ, какъ бы необходима она ни была“.

---

[1]) Много аналогическихъ примѣровъ можно найти въ порядкѣ уничтоженія феодальныхъ правъ французскимъ національнымъ собраніемъ въ эпоху революціи. См. превосходный разборъ этихъ дѣйствій у Лаферрьера, Essai sur l'histoire du droit français, т. II, стр. 112 и слѣд.

Эти краткія соображенія дадутъ намъ возможность опредѣлить, что должно быть, въ области права гражданскаго, названо обратнымъ дѣйствіемъ законовъ.

Законъ дѣйствуетъ обратно, когда онъ поражаетъ бытіе права въ его субъективно-конкретной формѣ, т.-е. въ формѣ права, пріобрѣтеннаго отдѣльнымъ лицомъ, признавая въ то же время бытіе права въ объективной формѣ, т.-е. какъ всеобщаго института.

Пока государство признавало крѣпостное право, какъ одинъ изъ институтовъ юридической жизни, оно должно было признавать право собственности на населенныя имѣнія за отдѣльными владѣльцами, если послѣдніе пріобрѣли его однимъ изъ способовъ, указанныхъ въ законѣ. Это право собственности не могло быть уничтожено во имя того, что новый законъ видоизмѣнилъ способы пріобрѣтенія этого рода собственности. Юридическія послѣдствія каждаго юридическаго дѣйствія и каждаго факта, признанныхъ законными способами и условіями пріобрѣтенія права, должны сохранить свою силу и послѣ изданія новаго закона, видоизмѣняющаго эти условія и способы пріобрѣтенія права.

Другими словами, каждое лицо въ правѣ требовать, чтобы всѣ законныя дѣйствія, совершаемыя имъ въ виду пріобрѣтенія извѣстнаго права, сохраняли свои послѣдствія, пока существуетъ самый институтъ, устанавливающій эти права. Нарушеніе этого правила и будетъ обратнымъ дѣйствіемъ закона, поражающимъ пріобрѣтенныя права.

Отсюда понятны и границы указаннаго принципа, т.-е. понятны условія, при которыхъ законъ можетъ примѣняться абсолютно, не подвергаясь упреку въ обратномъ дѣйствіи.

1) Какъ замѣчено уже выше, законъ, отмѣняющій существованіе опредѣленнаго юридическаго института, прекращаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и бытіе правъ, на немъ основанныхъ. Единственное правило, которымъ можетъ быть ограничена въ этомъ отношеніи воля государственной власти, есть правило политическаго благоразумія и осторожности, но, никакъ не юридическая необходимость въ строгомъ смыслѣ слова. Измѣняя юридическій бытъ народа, отмѣняя существованіе устарѣвшихъ институтовъ, государство должно дѣйствовать осмотрительно, избѣгать внезапныхъ потрясеній государственнаго порядка, идти, по возможности, путемъ постепенныхъ улучшеній, т.-е. реформъ, а не революцій. Насколько это правило можетъ быть выдержано каждымъ отдѣльнымъ государствомъ, зависитъ, конечно, отъ его конкретныхъ историческихъ условій. Внезапная отмѣна крѣпостного права въ Россіи и феодальныхъ привилегій во Франціи объясняется тѣмъ, что въ прежнее время упорно отказывались отъ всякихъ реформъ общественнаго строя.

2) Дѣйствіе закона, видоизмѣняющее условія правоспособности, распространяется на всѣхъ лицъ, которыя не успѣли осуществить ее до его обнародованія. Государство, устанавливая извѣстныя условія правоспособности, не принимаетъ на себя, въ силу одного этого факта, никакихъ обязательствъ. Обязанности его по отношенію къ недѣлимымъ начинаются съ того момента, когда послѣднія воспользовались дарованнымъ имъ правомъ и осуществили его. Законъ признаетъ, что лица, достигшія 18-лѣтняго возраста, могутъ вступать въ бракъ. Предположимъ, что новый законъ видоизмѣнитъ этотъ срокъ на 21 годъ; на кого распространится его дѣйствіе? Очевидно, что брачный союзъ лицъ, уже воспользовавшихся своимъ правомъ, не можетъ быть расторгнутъ: семейственныя права, ими пріобрѣтенныя, обязательны для государства. Но дѣй-

ствіе закона распространится на лицъ, достигшихъ уже установленнаго прежнимъ закономъ возраста, но не воспользовавшихся своимъ правомъ: простая правоспособность не обязательна для государства.

Второй главѣ „Историческія основанія“ соотвѣтствуютъ §§ 91—94. Но въ § 93 толкованіе 1-го п. 61 ст. основныхъ законовъ изложено менѣе обстоятельно, чѣмъ въ этой главѣ, гдѣ на стр. 35 и сл., послѣ текста 1-го п. 61 ст., читается:

Если мы соединимъ эти слова съ словами общаго правила, то у насъ получится слѣдующая формула: „Законъ имѣетъ обратное дѣйствіе, когда въ немъ сказано, что онъ есть только подтвержденіе или изъясненіе закона прежняго“.

Самое выгодное толкованіе этого „исключенія“, какъ мы замѣтили выше, состояло бы въ томъ, что оно даетъ обратную силу аутентическому толкованію закона существующаго. Въ этомъ случаѣ „исключеніе“ не нарушало бы общаго правила и даже не было бы исключеніемъ. Но редакція 61 ст. даетъ право думать, что всякій законъ, каково бы ни было его содержаніе, можетъ получить обратную силу, если только въ немъ будетъ написано, что онъ изъясняетъ законъ прежній. Такое исключеніе прямо уничтожаетъ общее правило, дѣлаетъ изъ 60 ст. мертвую букву. На чемъ основывались редакторы 61 статьи?

Въ подтвержденіе созданнаго ими исключенія они сослались на два сенатскихъ указа 1825 г., одинъ 24 сентября, а другой 26 октября. Оба эти указа заслуживаютъ подробнаго разсмотрѣнія.

Указъ 24 сентября 1825 г. состоялся по поводу вопроса о примѣненіи Высочайше утвержденнаго положенія комитета министровъ 24 ноября 1821 г. о размѣрѣ штрафовъ, взыскиваемыхъ по тяжебнымъ дѣламъ. Вопросъ этотъ состоялъ въ слѣдующемъ. Указъ 14 января 1802 г. [1]) назначилъ взыскивать эти штрафы, по вотчиннымъ дѣламъ, въ процентахъ съ цѣны имущества, а если цѣна не означена въ прошеніяхъ, то съ той цѣны, „по каковой деревни въ залогъ вспомогательнаго банка пріемлются“. Но 24 ноября 1821 года состоялся указъ о новомъ гербовомъ и крѣпостномъ сборѣ [2]). Здѣсь, въ приложеніи къ 83 статьѣ указа, помѣщена табель, опредѣляющая цѣну населеннымъ и ненаселеннымъ землямъ, въ разныхъ губерніяхъ, менѣе, которой запрещалось писать имѣнія въ крѣпостныхъ актахъ, при переходѣ ихъ отъ одного лица къ другому. Эти новыя нормальныя цѣны должны были, очевидно, замѣнить цѣны, по коимъ имѣнія принимались въ вспомогательный банкъ; другими словами, законъ 1821 г. указывалъ новую норму для исчисленія штрафныхъ денегъ. Между тѣмъ, и послѣ обнародованія закона 1821 г., штрафныя деньги продолжали исчисляться на прежнемъ основаніи. Тогда въ 1824 г. министръ финансовъ представилъ въ комитетъ министровъ подробную записку, въ заключеніи которой онъ говоритъ: „какъ указомъ 1821 г. ноября 24 для имѣній, переходящихъ по крѣпостнымъ актамъ, установлены новыя цѣны, соотвѣтственно коимъ взимаются нынѣ и крѣпостныя пошлины: то министръ финансовъ считаетъ съ своей стороны несовмѣстнымъ оставлять въ силѣ прежнюю оцѣнку имѣній исключительно для вычисленія однихъ штрафныхъ денегъ; а потому и полагаетъ установить правиломъ, дабы штрафныя деньги по тяжебнымъ

[1]) П. С. З. № 20.127 опубликованъ 29 января.
[2]) П. С. З. № 28.814.

дѣламъ... взыскиваемы были впредь не иначе, какъ по цѣнамъ, установленнымъ въ табеляхъ, къ указу 1821 г. ноября 24 приложенныхъ". Въ комитетѣ министровъ это предложеніе министра финансовъ было принято 24 іюля 1824 г. [1]).

Положеніе 24 іюля, собственно говоря, не было новымъ закономъ; оно распространяло дѣйствіе изданнаго общаго закона къ случаямъ, къ коимъ оно не примѣнялось до 1824 г. Но въ самомъ положеніи комитета не было сказано, съ какого времени оно должно вступить въ силу. Вопросъ этотъ былъ разъясненъ сенатскимъ указомъ 24 сентября 1825 г. [2]).

Пензенское губернское правленіе просило разрѣшенія сената о томъ, въ какомъ количествѣ должно взыскивать штрафы по тяжебнымъ дѣламъ, рѣшеннымъ гражданскими палатами до обнародованія положенія комитета министровъ? Сенатъ разрѣшилъ этотъ вопросъ такъ, что положеніе комитета не есть новый законъ, а только разъясненіе смысла указа 1821 г. Основываясь на этомъ, сенатъ предписалъ губернскимъ правленіямъ „по дѣламъ, рѣшеннымъ въ нижнихъ и среднихъ инстанціяхъ до обнародованія указа 24 ноября 1821 г., штрафъ долженъ быть исчисляемъ по цѣнѣ имѣнію, до того времени существовавшей, хотя бы рѣшенія правительствующаго сената по дѣламъ симъ послѣдовали и послѣ сего указа. По тѣмъ же дѣламъ, кои рѣшены по обнародованіи уже указа 24 ноября 1821 г., штрафъ полагать по цѣнамъ, симъ указомъ назначеннымъ".

Изъ взаимнаго отношенія изложенныхъ выше узаконеній, т.-е. закона о гербовыхъ пошлинахъ 1821 г., положенія комитета министровъ 1824 г. и сенатскаго указа 1825 г., видно, что героемъ занимающаго насъ вопроса является именно положеніе комитета министровъ; редакторы 61 ст., говоря о законахъ, получающихъ обратную силу по исключенію, имѣли въ виду именно это положеніе. Дѣйствительно, они опирались на то, что сенатскій указъ 1825 г. призналъ означенное положеніе изъясненіемъ указа 1821 г. и потому предписалъ примѣнять его со времени изданія этого указа, т.-е. съ 1821 г.

Юридическій вопросъ, возбуждаемый положеніемъ 1824 г., состоитъ прежде всего въ томъ, было ли оно закономъ, т.-е. закономъ въ томъ смыслѣ, какъ понимаютъ это слово сами основные законы? Сближая смыслъ статей 50, 53, 54 осн. зак.; разсматривая значеніе комитета министровъ, особенно по законодательству временъ Александра I,—нельзя не придти къ заключенію, что съ точки зрѣнія нашего права означенное положеніе и не могло быть закономъ. Комитетъ министровъ никогда не считался законодательнымъ учрежденіемъ; положенія его могли заключать въ себѣ мѣры по дѣламъ, не предполагающимъ „изданія новыхъ законовъ или учрежденій, но требующимъ единаго распорядка въ исполненіи принятыхъ правилъ, или единообразнаго приложенія ихъ къ частнымъ случаямъ" [3]). Слѣдовательно, въ комитетѣ министровъ разсматриваются дѣла исполнительныя, т.-е. дѣла государственнаго управленія [4]). Дѣла исполнительныя въ томъ случаѣ, если они, превышая степень власти отдѣльнаго министра, могутъ однако быть разрѣшены силою существующихъ законовъ, представляются на разрѣшеніе сената [5]). Но гдѣ законы не-

---

[1]) П. С. З. № 29.994.

[2]) П. С. З. № 30.503.

[3]) Ср. учрежд. мин. 1811 г. (П. С. З. № 24.686), § 229; соотв. ст. 206 нынѣшняго учрежд.

[4]) Учрежд. мин. 1802 г., ст. XV; 1-я ст. нынѣ дѣйств. учрежд. комитета мин.

[5]) Учрежд. мин. 1811 г., § 234; нынѣшн. учрежд., ст. 211.

достаточны, дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ комитетъ министровъ [1]).

Почему же вопросъ объ исчисленіи штрафныхъ денегъ согласно указу 1821 г. долженъ былъ поступить на разсмотрѣніе комитета министровъ? По предположенію министерства финансовъ, указъ 1821 г., заключающій въ себѣ общія постановленія о гербовомъ сборѣ и нормальной цѣнѣ пѣній, отмѣнилъ указъ 1802 г. о способѣ исчисленія штрафныхъ денегъ; министерство находило, что дѣйствіе указа 1821 г. слѣдовало распространить и на этотъ родъ дѣлъ. Но какъ въ самомъ указѣ не было прямыхъ на то указаній, то вопросъ долженъ былъ быть представленъ въ комитетъ министровъ, для подлежащаго разъясненія силы указа. Такимъ образомъ положеніе 1824 г. заключало въ себѣ аутентическое, распространительное толкованіе указа 1821 г. Такъ взглянулъ на дѣло сенатъ, когда его спросили о порядкѣ примѣненія означеннаго положенія.

Можно спорить противъ того, что указъ 1821 г. отмѣнилъ указъ 1802 г.; можно доказывать, что министру финансовъ слѣдовало войти съ своимъ представленіемъ не въ комитетъ министровъ, а въ государственный совѣтъ, т.-е., что возбужденный имъ вопросъ долженъ былъ разрѣшаться не въ исполнительномъ, а въ законодательномъ порядкѣ; но нельзя видѣть въ положеніи комитета закона, получившаго обратную силу на томъ основаніи, что „въ немъ сказано, что онъ есть токмо подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго“, и возводить этотъ вымыселъ на степень общаго и весьма опаснаго правила.

Другой случай, приведенный въ ссылкѣ къ первому исключенію, возникъ по поводу того же указа 1821 г. о гербовомъ сборѣ, именно 40—42 ст. его о новой цѣнѣ за гербовую бумагу. Статьи эти отмѣнили силу статьи X извѣстнаго манифеста 2 февраля 1810 г. [2]), коей цѣна за гербовую бумагу установлена въ 50 коп. Указъ 1821 г. долженъ былъ возвысить, между прочимъ, и пошлины, взимаемыя при производствѣ въ чины, по той причинѣ, что эти пошлины исчислялись по числу листовъ гербовой бумаги; именно съ чиновника, производившагося въ чинъ, взыскивалось за шесть листовъ гербовой бумаги, что по 50 коп. за листъ давало сумму въ 3 р. (кромѣ нѣкоторыхъ другихъ сборовъ). Новый законъ установилъ нѣсколько разрядовъ гербовой бумаги, и цѣна разряда, употреблявшагося при производствѣ въ чины, была назначена въ 2 р. Поэтому лица, получавшія чинъ, должны были платить за 6 листовъ гербовой бумаги не 3 р., какъ прежде, а 12 р.

Между тѣмъ присутственныя мѣста, руководясь, можетъ быть, тѣмъ, что въ указѣ 1821 г. не было спеціальнаго указанія о порядкѣ взиманія гербовыхъ пошлинъ за чины (чего въ общемъ законѣ и не требовалось), продолжали взыскивать на прежнемъ основаніи. Тогда сенатъ 28 іюля 1824 г. издалъ указъ о взиманіи пошлинъ согласно закону 1821 г. [3]). Какъ значится въ самомъ указѣ, онъ изданъ „по поводу встрѣченнаго по нѣкоторымъ присутственнымъ мѣстамъ разнообразія во взысканіи печатныхъ пошлинъ и денегъ за гербовую бумагу при повышеніи чинами“. Но указъ сената не подѣйствовалъ. Московское губернское правленіе представило ему о разрѣшеніи вопроса, какъ взыскивать деньги за гербовую бумагу съ чиновниковъ, „повышенныхъ чинами до состоянія указа 28 іюля 1824 г.“ Въ чемъ заключался отвѣтъ сената—легко пред-

[1]) Учрежд. мин. 1811 г., § 232; нынѣшн. 209; учрежд. комит. мин., ст. 12, п. 3.

[2]) П. С. З. № 24.116, манифестъ о мѣрахъ къ уменьшенію государственныхъ долговъ, о прекращеніи выпуска въ оборотъ новыхъ суммъ ассигнаціями и о возвышеніи нѣкоторыхъ податей и пошлинъ.

[3]) П. С. З. № 30.000.

видѣть. Указомъ 26 октября 1825 г. [1]) онъ поясниль, что взысканіе по 12 р. за 6 листовъ слѣдовало начать съ 24 ноября 1821 г., указъ же сената 28 іюля 1824 г. „не есть какое-либо новое узаконеніе, но изданъ единственно въ поясненіе и подтвержденіе существующихъ правилъ: а потому съ чиновниковъ, кои произведены послѣ изданія высочайшаго указа 24 ноября 1821 г. и съ коихъ доселѣ по какимъ-либо причинамъ не было учинено узаконеннаго вычета за 6 листовъ гербовой бумаги, слѣдуетъ удерживать не по 3, а уже со всѣхъ единообразно по 12 р.“

Запросъ московскаго губернскаго правленія можетъ быть объясненъ уклоненіемъ отъ исполненія прямой его обязанности. Но объяснить происхожденіе 1-го п. 61 ст. гораздо труднѣе. Никто не рѣшится назвать указа 1824 г. новымъ закономъ, по той причинѣ, во-первыхъ, что сенатъ не имѣетъ законодательной власти и, во-вторыхъ, по самому содержанію своему, онъ дѣйствительно былъ только „поясненіемъ и подтвержденіемъ существующихъ правилъ“. Мало того, указъ сената представляетъ толкованіе не аутентическое (т.-е. исходящее отъ самой законодательной власти), относительно обратной силы котораго можетъ быть споръ, а толкованіе, исходящее отъ высшаго исполнительнаго учрежденія, которому предоставлено „силою законовъ“ разъяснять недоразумѣнія, встрѣчающіяся при примѣненіи закона. Такимъ образомъ этотъ примѣръ еще меньше, чѣмъ первый, свидѣтельствуетъ въ пользу исключенія, постановляемаго 61 ст.

Текстъ третьей главы „Заключеніе“, не вошедшей въ *Начала русскаго государственнаго права*, приводимъ здѣсь полностью:

Разсмотрѣвъ содержаніе 60 и 61 ст. въ отдѣльныхъ ихъ частяхъ, мы можемъ позволить себѣ нѣкоторыя общія соображенія относительно ихъ достоинствъ и смысла.

Главный недостатокъ постановленій нашего законодательства о дѣйствіи закона во времени, недостатокъ, отъ котораго зависятъ всѣ остальныя, состоитъ въ томъ, что общее правило, выраженное въ 60 ст.: „законъ дѣйствуетъ токмо на будущее время“, не приведено въ связь съ тѣми началами, которыя одни даютъ ему смыслъ и жизненную силу — именно съ началомъ неприкосновенности пріобрѣтенныхъ правъ и другимъ: nullum crimen, nulla poena sine lege.

Мы уже замѣтили выше, что, по нашему убѣжденію, правило о томъ, что законъ не имѣетъ обратной силы, есть главнымъ образомъ одна изъ гарантій личныхъ и имущественныхъ правъ гражданина въ государствѣ и по отношенію къ государству. Вотъ почему его мѣсто дѣйствительно въ основныхъ законахъ страны, т.-е. среди тѣхъ общихъ началъ, которыя должны имѣть силу во всѣхъ отправленіяхъ государственной власти, примѣняться ко всякаго рода узаконеніямъ. Наше законодательство, съ этой точки зрѣнія, поступило гораздо раціональнѣе законодательства французскаго, помѣстившаго означенное правило во введеніяхъ къ отдѣльнымъ частямъ законодательства, именно къ гражданскому и уголовному уложенію [2]). Ф. Беріа-Сенъ-При видитъ въ этомъ важный недостатокъ французскаго законодательства. Дѣйствительно, до изданія Code Napoléon, означенное правило помѣщалось въ законахъ конституціонныхъ и здѣсь было вполнѣ на мѣстѣ [3]).

---

[1]) П. С. З. № 30.555.

[2]) Code civil, ст. 2; Code pénal, ст. 4.

[3]) Декларація правъ 1789 г., ст. 8; конст. 1791 г., ст. 8; конст. 1793 г., ст. 14; конст. 1795 г., ст. 14.

При составленіи нашихъ основныхъ законовъ въ нихъ занесено и правило о дѣйствіи законовъ во времени. Но добрыя послѣдствія этого акта ослаблены двумя обстоятельствами. Объясненію одного изъ нихъ посвящена вся эта статья—мы говоримъ объ исключеніяхъ, занесенныхъ въ 61 ст. Намъ остается сказать нѣсколько словъ о другомъ обстоятельствѣ, настолько важномъ, что первое составляетъ, повидимому, только его послѣдствіе.

Мы возставали противъ исключеній, уничтожающихъ общее правило; мы разобрали ихъ юридическую несостоятельность. Теперь должно опредѣлить внѣшнюю причину, вліявшую на редакцію 60 и 61 ст. Это можно сдѣлать, сколько намъ кажется, въ двухъ словахъ: при составленіи означенныхъ статей упущенъ былъ изъ виду принципъ, выражаемый правиломъ о необратномъ дѣйствіи законовъ, или, лучше сказать, принципъ неприкосновенности гражданскихъ правъ, гарантируемыхъ этимъ правиломъ. Права эти, занесенныя въ основные законы, освѣтили бы истинный смыслъ 60 ст. и сдѣлали бы излишнимъ существованіе 61-й.

Но они разсѣяны по разнымъ частямъ нашего законодательства, въ качествѣ второстепенныхъ и спеціальныхъ правилъ; нѣкоторыя изъ нихъ не были даже формулированы въ эпоху изданія свода законовъ и явились въ законодательствѣ подъ вліяніемъ реформъ нашего времени. Но и началъ, формулированныхъ въ прежнее время, было бы достаточно для пополненія законовъ и устраненія 61 ст. Назовемъ нѣкоторыя изъ этихъ началъ.

Въ IX т. Св. Зак. имѣется 9 ст., гласящая, что „никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія или ограниченъ въ сихъ правахъ иначе, какъ по суду за преступленіе“. Правило это, обезпечивающее вообще гражданскую личность, освѣтило бы и значеніе 60 ст., если бы оно было помѣщено въ законы основные, наряду съ постановленіемъ, обезпечивающимъ, напримѣръ, свободу богослуженія. То же самое должно сказать о 575 ст. 1 ч. X т., въ которой изображено: „когда частное недвижимое имущество потребуется для какой-либо государственной или общественной пользы, или необходимаго употребленія, тогда владѣльцу онаго должно быть опредѣлено въ то же время приличное вознагражденіе“.

Что скажемъ мы о гарантіяхъ, внесенныхъ въ наше законодательство новыми судебными уставами? Какое значеніе имѣютъ, напримѣръ, благодѣтельныя 8 и слѣд. ст. угол. судопр., обезпечивающія личную свободу каждаго [1]). Имѣютъ ли онѣ значеніе правилъ, обязательныхъ только для судебной власти, дѣйствующихъ только въ области судопроизводства, или онѣ суть правила, обязательныя для всякой подчиненной власти въ государствѣ? Думаемъ, что законодательная мысль, выразившаяся въ означенныхъ статьяхъ, имѣла въ виду создать именно общія гарантіи права и личной свободы. Но въ такомъ случаѣ

[1]) Ст. 8: „Никто не можетъ быть ни задержанъ подъ стражею иначе, какъ въ случаяхъ законами опредѣленныхъ, ни содержимъ въ помѣщеніяхъ не установленныхъ на то закономъ“.

Ст. 9: „Требованіе о взятіи кого-либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами настоящаго устава“.

Ст. 10: „Каждый судья и каждый прокуроръ, который, въ предѣлахъ своего участка или округа, удостовѣрится въ задержаніи кого-либо подъ стражею, безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы“.

ихъ мѣсто не въ спеціальномъ узаконеніи, а въ общихъ началахъ законодательства.

Противъ этого можно привести то, повидимому, непреодолимое возраженіе, что въ системѣ русскаго законодательства нельзя провести юридическаго различія между основными и обыкновенными законами—оба разряда законовъ имѣютъ одинаковую обязательную силу, такъ какъ оба они исходятъ отъ одной и той же законодательной власти. Дѣйствительно, это возраженіе справедливо, если разсмотрѣть сравнительную силу тѣхъ и другихъ законовъ по отношенію къ самой законодательной власти. Но вопросъ представится въ другомъ видѣ, если разсмотрѣть его по отношенію къ кругу подчиненныхъ властей въ государствѣ. Въ этомъ отношеніи не безразлично, помѣщено ли опредѣленное правило въ законахъ основныхъ или въ отдѣльной части законодательства, т.-е. признано ли оно общимъ правиломъ или принципомъ частнаго круга законовъ.

Въ настоящее время, кажется, наступила пора провѣрить критически редакціонную сторону нашего законодательства. Вопросъ, избранный нами для настоящей статьи, конечно, только одинъ изъ многихъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію. Но и на немъ можно видѣть, до какой степени дѣйствующее законодательство страдаетъ отсутствіемъ системы, т.-е. правильнаго расположенія частей. Переработка основныхъ законовъ на первый разъ представляла бы меньше всего трудностей, такъ какъ дѣло идетъ объ извлеченіи общихъ началъ, разсѣянныхъ по разнымъ частямъ нашего законодательства, и о соединеніи ихъ въ одно органическое цѣлое. Настоятельность такой работы видна изъ того, что современныя реформы внесли въ наше законодательство много новыхъ общихъ началъ, которыхъ не имѣли въ виду законодатели прежняго времени и которымъ мѣсто въ основныхъ законахъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	§§	стран.
ВВЕДЕНІЕ	1— 6	1— 7
Существо русскаго государственнаго устройства.	1— 2	1— 3
Начало законности управленія въ его историческомъ развитіи.	3— 5	3— 7
Заключеніе.	6— »	7— »

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

О ГОСУДАРСТВЕННОМЪ УСТРОЙСТВѢ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Ученіе о законѣ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

О порядкѣ составленія и обнародованія закона.	7— 36	9— 43
Предметъ и раздѣленіе этого отдѣла	7— »	9— »
Глава первая. Отличительные признаки закона. . . .	8— 11	9— 13
Глава вторая. Объ источникѣ законодательной власти .	12— 14	13— 16
Глава третья. Моменты составленія закона	15— 25	16— 27
1) Раздѣленіе этихъ моментовъ	15— »	16— »
2) О законодательномъ починѣ	16— 18	16— 21
3) О составленіи проекта закона	19— »	21— 22
4) Обсужденіе проекта	20— 23	22— 25
5) Санкція закона	24— 25	25— 27

	§§	стран.
Глава четвертая. Обнародованіе законовъ	26— 36	28— 43
1) Юридическое значеніе этого акта	26— »	28— 29
2) Мѣста и лица, облеченныя правомъ обнародованія законовъ	27— 29	29— 31
3) Форма обнародованія законовъ	30— 36	32— 43
ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.		
О силѣ закона	37— 80	43— 89
Значеніе и раздѣленіе этого отдѣла	37— »	43— 44
Глава первая Отношеніе закона къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ верховной власти	38— 40	44— 47
Глава вторая. Отношеніе закона къ распоряженіямъ, исходящимъ отъ подчиненныхъ правительственныхъ властей	41— 55	47— 60
1) Компетенція этихъ распоряженій	41— 42	47— 50
2) Средства противодѣйствія незаконнымъ распоряженіямъ	43— 53	50— 59
а) Начало закономѣрнаго повиновенія	43— »	50— 51
б) Начало закономѣрнаго повиновенія въ области установленій правительственныхъ	44— 46	51— 53
в) Начало закономѣрнаго повиновенія въ его примѣненіи къ частнымъ лицамъ и къ общественнымъ установленіямъ	47— 55	54— 60
Глава третья. Распоряженія, исходящія отъ установленій общественныхъ	56— 58	61— 65
1) Отношеніе этихъ распоряженій къ законодательной власти	56— »	61— 63
2) Общественныя установленія, облеченныя правомъ изданія распоряженій	57— »	63— 64
3) Мѣры для обезпеченія законности означенныхъ распоряженій	58— »	64— 65
Глава четвертая. Отношеніе судебной власти къ власти законодательной	59— 80	65— 89
1) Отношеніе закона къ судебному рѣшенію вообще	59— 60	65— 68
2) О правѣ судебнаго толкованія	61— 68	68— 80
3) О силѣ судебнаго толкованія	69— 79	80— 88
4) Наказы судебнымъ мѣстамъ	80— »	88— 89
ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.		
О дѣйствіи закона	81—113	89—126
Раздѣленіе этого отдѣла	81— »	89— »
Глава первая. О дѣйствіи закона во времени	82— 94	89—105
А. Общія начала	82— 89	89— 99
Б. Постановленіе русскаго законодательства	90— 94	99—105
Глава вторая. О дѣйствіи законовъ по мѣсту	95—109	105—120
А. Общія начала	95— 99	105—110
Б. Постановленія русскаго законодательства	100—109	110—120
Глава третья. О дѣйствіи закона по лицамъ	110—113	120—126

КНИГА ВТОРАЯ.

О верховной власти.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

	§§	стран.
О правахъ и преимуществахъ верховной власти.	114—135	127—146
Задача и раздѣленіе этого отдѣла	114— »	127— »
Глава первая. Права верховной власти	115—129	127—136
1) О началѣ раздѣленія властей по русскому праву	115—119	127—130
2) Законодательныя права императора	120—122	130—132
3) Права императора въ области суда и управленія свѣтскаго и духовнаго	123—129	132—136
Глава вторая. Преимущества верховной власти . . .	130—135	136—146
1) Реальныя преимущества монарха	130—133	136—137
2) Почетныя преимущества: титулъ и гербъ . . .	134—135	137—146

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О преемствѣ верховной власти	136—156	146—162
Понятіе о преемствѣ власти	136— »	146— »
Глава первая. Общія начала преемства престола. . .	137—142	146—152
Глава вторая. Порядокъ престолонаслѣдія по русскому праву	143—151	152—161
1) Историческій очеркъ русской системы престолонаслѣдія	143—148	152—158
2) Дѣйствующій порядокъ	149— »	158—160
3) Порядокъ и послѣдствія вступленія на престолъ	150—151	160—161
Глава третья. Несовершеннолѣтіе императора; опека и правительство.	152—156	161—162

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Учрежденіе императорской фамиліи	157—169	163—170

КНИГА ТРЕТЬЯ.

О подданствѣ и правахъ состоянія.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

О подданствѣ вообще	170—184	171—185
Глава первая. Существо подданства.	170—174	171—175
Глава вторая. Условія пріобрѣтенія подданства . . .	175—181	175—182
А. Историческій очеркъ этихъ условій	175—177	175—179
Б. Постановленія современныхъ законодательствъ.	178—181	179—182
Глава третья. Пріобрѣтеніе правъ русскаго подданства	182—184	182—185

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

	§§	стран.
Образованіе сословій въ Россіи	185—237	186—254
Глава первая. Русскія сословія до Петра Великаго	185—202	186—200
Глава вторая. Образованіе русскихъ сословій со времени Петра Великаго	203—237	200—254
А. Отношеніе Петра Великаго къ сословіямъ вообще	203—204	200—203
Б. Образованіе привилегій дворянства	205—208	203—209
В. Сословіе городскихъ обывателей	209—213	210—215
Г. Судьба крестьянскаго сословія	214—229	215—241
Д. Духовенство	230—237	241—254

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

О пріобрѣтеніи и утратѣ правъ состоянія.

Глава первая. О пріобрѣтеніи и сообщеніи правъ состоянія	238—250	255—273
А. О пріобрѣтеніи и сообщеніи правъ дворянскаго состоянія	238—241	255—260
Б. О пріобрѣтеніи и сообщеніи правъ духовнаго состоянія	242—244	260—263
В. Условія пріобрѣтенія правъ городскихъ обывателей	245—249	263—270
Г. Порядокъ пріобрѣтенія правъ сельскихъ обывателей	250— »	270—273
Глава вторая. Объ утратѣ, ограниченіи, возстановленіи и перемѣнѣ правъ состоянія	251—253	273—279

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

О правахъ подданныхъ вообще и по состояніямъ въ особенности	254—313	279—354
Глава первая. Предварительныя замѣчанія	254— »	279—282
Глава вторая. Права и обязанности русскихъ подданныхъ вообще	255—265	282—294
Задача и раздѣленіе этого отдѣла	255— »	282— »
А. Обезпеченіе правъ личности	256—263	282—291
Б. Обезпеченіе имущественной неприкосновенности лица	264—265	291—294
Глава третья (продолженіе). Право передвиженія	266—274	295—306
Глава четвертая (продолженіе). Право торговли и ремеслъ	275—277	306—314
Глава пятая (продолженіе). Законы о печати	278—292	314—333
Глава шестая (продолженіе). О вѣротерпимости	293—297	333—339
Глава седьмая (окончаніе). Общія обязанности русскихъ подданныхъ	298—306	339—347
1) По воинской повинности	298—303	339—344
2) По отправленію должности присяжныхъ засѣдателей	304—306	344—347

	§§	стран.
Глава восьмая. О различіи подданныхъ по состояніямъ	307—313	347—354
А. О различіи по правамъ	307—311	347—352
Б. О различіи по обязанностямъ	312—313	352—354

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

Объ инородцахъ и иностранцахъ	314—350	355—389
Глава первая. Объ инородцахъ	314—347	355—385
А. Объ инородцахъ восточныхъ	315—320	355—362
Б. Объ евреяхъ	321—347	363—385
а) Историческій очеркъ законодательства объ евреяхъ	321—337	363—379
б) Дѣйствующее законодательство	338—347	380—385
Глава вторая. Объ иностранцахъ	348—350	386—389

Приложеніе къ VII тому. . . . . 391—427

ВАЖНѢЙШІЯ ОПЕЧАТКИ.

Страница.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
18	8 снизу	ст. 226	ст. 26, 226
69	4 „	124, 184).	ст. 124, 184, 406, п. 9).
80	2 „	на ст. 220 и 1160 ст.	на ст. 1160.
241	9 сверху	Е. Духовенство	Д. Духовенство

Кромѣ того, во II томѣ настоящаго изданія слѣдуетъ исправить страницы въ нѣкоторыхъ ссылкахъ на сочиненіе Бѣляева *Крестьяне на Руси*, а именно:

Страница.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
202	3 снизу	34	37
205	11 сверху	40	44
236	3 снизу	95	105
242	1 „	105 и сл.	117
244	1 „	148, 164 и слѣд.	164 и слѣд.

СОБРАНІЕ СОЧИНЕНІЙ

А. Д. ГРАДОВСКАГО

ТОМЪ ВОСЬМОЙ

НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

ЧАСТЬ II

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНІЯ

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича. Вас. Остр., 5 лин., 28
1903

8214

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Восьмой томъ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго содержитъ вторую часть курса русскаго государственнаго права. Она была издана самимъ авторомъ три раза—въ 1876, 1881 и 1887 гг. подъ заглавіемъ: „*Начала русскаго государственнаго права* А. Градовскаго, профессора Императорскаго С.-Петербургскаго Университета. Томъ II. Органы управленія. СПБ. Типографія М. М. Стасюлевича".

Въ приложеніяхъ къ восьмому тому напечатано 8 статей А. Д. Градовскаго, появившихся въ газетѣ *Голосъ* въ 1880, 1881 и 1882 гг. Статьи о Государственномъ Совѣтѣ, о Комитетѣ министровъ и о первомъ департаментѣ Правительствующаго Сената [1]) имѣютъ ближайшее отношеніе къ тексту второй части *Началъ русскаго государственнаго права*. Статьи „Переустройство нашего мѣстнаго управленія" и „Всесословная мелкая единица" [2]), касаясь вопросовъ мѣстнаго управленія, дополняютъ собою содержаніе третьей части „Началъ", но помѣщаются въ приложеніяхъ къ восьмому тому въ виду невозможности, за недостаткомъ мѣста, дать ихъ при послѣднемъ, девятомъ томѣ собранія сочиненій А. Д. Градовскаго.

---

[1]) *Голосъ*, передовыя статьи: 16 сентября 1880 г., № 256; 4 сентября 1880 г., № 244; 9 сентября 1880 г., № 249.

[2]) *Голосъ*, фельетоны: 18, 21, 25 и 29 января 1881 г., №№ 18, 21, 25 и 29; 2 мая 1882 г., № 115.

КНИГА ПЕРВАЯ.

СУЩЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ ДОЛЖНОСТЕЙ И УЧЕНІЕ О СЛУЖБѢ ГРАЖДАНСКОЙ.

§ 1. Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится [1]).

---

[1]) Г. Цахаріэ (H. Zachariä), *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, т. II, стр. 1 и слѣд. „Die Regierung... im Gegensatz zur Verfassung, besteht in der recht- und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände oder in der Erfüllung der, aus der Bestimmung sich ergebenden, Herrscherpflichten".— Рённе (Rönne), *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, § 177, стр. 3 (4 изд. 1888 г.). „Im Gegensatze zur Verfassung besteht nun aber die Regierung (Staatsverwaltung im weiteren Sinne) in der recht- und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände, und die Staatsverwaltung ist der Inbegriff derjenigen Thätigkeit, welche bestimmt ist, den Staatszweck in allen Beziehungen und nach allen Richtungen hin zu verwirklichen".—Ср. также: Цёпфль (Zöpfl), *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, § 21 (5 изд.).— Гротефендъ (Grotefend), *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, § 37.— Р. Моль (Mohl), *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, § 38 (2 изд.). — Вивьенъ (Vivien), *Etudes administratives*, т. I, стр. 1 и слѣд. — Л. Штейнъ (L. Stein), *Die Verwaltungslehre*, т. I (2 изд. 1869 г.).—Блунчли (Bluntschli), ст. Verwaltung und Verwaltungsrecht, помѣщ. въ *Staatswörterbuch*, т. XI, стр. 60 и слѣд.

Г. Мейеръ опредѣляетъ понятіе управленія, въ отличіе его отъ законодательной дѣятельности, слѣдующимъ образомъ:

„Дѣятельность государства", говоритъ онъ, „состоитъ частью въ изданіи общихъ или абстрактныхъ предписаній (правоположеній—Rechtssätzen), частью въ регулированіи индивидуальныхъ или конкретныхъ дѣлъ (Angelegenheiten). Дѣятельность перваго рода обозначаютъ какъ законодательную, послѣднюю — словомъ управленіе въ обширномъ смыслѣ".

Но авторъ самъ не можетъ провести установленнаго имъ принципа, что̀ видно уже изъ подраздѣленія управленія „въ обширномъ смыслѣ" на два вида: судебную (Rechtspflege), имѣющую предметомъ поддержаніе юридическаго порядка, и „упра-

Въ государствахъ конституціонныхъ ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ государственной власти не можетъ быть подведено подъ общее понятіе управленія, вслѣдствіе разграниченія законовъ и распоряженій, правъ законодательной и правъ административной власти, при чемъ права законодательной власти предоставляются совмѣстному осуществленію главы государства и народнаго представительства; вотъ почему тамъ ученіе объ осуществленіи правъ законодательной власти входитъ въ ученіе о государственномъ устройствѣ, составляя какъ бы часть основныхъ законовъ страны. Напротивъ, въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ права законодательной и административной власти соединены въ одномъ лицѣ, гдѣ между законодательными и распорядительными установленіями гораздо труднѣе провести черту различія,—ученіе объ осуществленіи какъ правъ законодательной, такъ и правъ административной власти можетъ быть соединено. Таково основаніе, по которому въ этой части нашего курса мы будемъ говорить какъ о тѣхъ учрежденіяхъ, которымъ ввѣрено осуществленіе разныхъ административныхъ задачъ, такъ и о тѣхъ, которыя участвуютъ въ составленіи и обсужденіи законовъ [1]).

§ 2. Ученіе объ управленіи, какъ мы сказали, есть, кромѣ того, ученіе объ осуществленіи цѣлей, преслѣдуемыхъ каждымъ государствомъ. Въ этомъ отношеніи должно точнѣе опредѣлить задачу государственнаго права. Ученіе объ осуществленіи государственныхъ цѣлей можетъ быть разсматриваемо, съ одной стороны, съ точки зрѣнія практическихъ мѣръ и способовъ, необходимыхъ для достиженія разныхъ цѣлей государственнаго управленія; ученіе объ этихъ практическихъ мѣрахъ и способахъ и составляетъ науку объ управленіи, или полицейское право. Государственное право, принимая

вленіе въ тѣсномъ смыслѣ", т.-е. „попеченіе о государственныхъ и народныхъ интересахъ".

Слѣдовательно, и въ области управленія государственная власть можетъ дѣйствовать нормами, по общности своей сходными съ законодательными, и даже возвышаться до „абстрактныхъ" предписаній. Съ другой стороны, такія законодательныя учрежденія, какъ англійскій парламентъ, путемъ такъ называемыхъ частныхъ биллей, въ сильной степени регулируютъ конкретныя дѣла и отношенія. Г. Мейеръ (G. Meyer), *Lehrbuch dès deutschen Verwaltungsrechtes*, т. I, изд. 1883 г.

[1]) Ученіе о судебной власти и ея органахъ не войдетъ въ этотъ курсъ, по соображеніямъ чисто практическимъ. При существованіи двухъ каѳедръ, гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, изложеніе началъ судоустройства было бы безполезнымъ повтореніемъ того, что гг. студентамъ можетъ быть извѣстно изъ двухъ другихъ курсовъ. Конечно, мы будемъ касаться и этого предмета, насколько это нужно для характеристики нѣкоторыхъ установленій, напримѣръ, сената и т. п.

также въ разсчетъ тѣ цѣли, къ осуществленію которыхъ стремится государство, не говоритъ, однако, о практическихъ мѣрахъ къ ихъ осуществленію. Оно имѣетъ въ виду: во первыхъ, распредѣленіе этихъ задачъ между разными государственными установленіями, и, во вторыхъ, организацію установленій, соотвѣтствующую предположеннымъ цѣлямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что организація установленій, на которыхъ лежатъ чисто исполнительныя задачи администраціи, должна быть иная, чѣмъ устройство мѣстъ, въ рукахъ которыхъ находится власть дѣйствительнаго управленія тою или другою частью; что устройство административныхъ органовъ должно быть иное, чѣмъ устройство органовъ законодательныхъ. Но правильная организація государственныхъ установленій, опредѣленіе ихъ юридическаго положенія, ихъ отношеній къ верховной власти и къ обществу невозможны безъ уясненія идеи государственныхъ учрежденій вообще. Смыслъ и значеніе всѣхъ государственныхъ установленій опредѣляются идеею должности (officium, Amt), выраженіемъ которой являются отдѣльныя учрежденія. Уясненію этой идеи, какъ въ теоретическомъ ея опредѣленіи, такъ и въ историческомъ развитіи, будетъ посвящена эта книга.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще.

§ 3. Государственная должность, въ современномъ смыслѣ этого слова, есть постоянное установленіе, предназначенное къ непрерывному осуществленію опредѣленныхъ цѣлей государства [1]). Разсматривая это опредѣленіе, мы находимъ:

---

[1]) Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 204—206.—Вивьенъ, *Études administratives*, т. I, стр. 169.—Пёхль (Pöhl), статья Amt въ *Словарѣ* Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219.—Батби (Batbie), *Traité de droit public et administratif*, т. IV, стр. 38 и слѣд.—Г. Шульце (Schulze), *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 246.

Вообще литература по этому предмету: Малхусъ (Malchus), *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe*, 1823 г.—Гённеръ (Gönner), *Der Staatsdienst aus dem Gesichts-*

1. Что государственная должность есть установленіе постоянное, по крайней мѣрѣ, созданное закономъ въ смыслѣ постояннаго. Этимъ признакомъ права и обязанности, соединяемыя съ должностью, отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій (комиссій), которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной власти. Таковы, напримѣръ, порученія, даваемыя извѣстнымъ медикамъ — изслѣдовать санитарныя условія той или другой мѣстности; ученымъ—изслѣдовать состояніе школьнаго дѣла за границей и т. д.

2. Должность предназначена къ осуществленію опредѣленныхъ задачъ государства. Въ понятіе должности входитъ, въ качествѣ существеннаго, признакъ круга вѣдомства (компетенціи), т. е. опредѣленной области задачъ, возложенныхъ закономъ на данное установленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не будутъ переданы иному установленію. Чрезъ подобный актъ законодательной власти завѣдываніе даннымъ кругомъ дѣлъ становится исключительнымъ правомъ установленія, которое можетъ требовать отъ другихъ мѣстъ и лицъ невмѣшательства въ его область. Компетенція государственныхъ учрежденій опредѣляется основаніями троякаго рода, а именно: а) она опредѣляется родомъ дѣлъ, предоставляемыхъ установленію. Въ силу этого основанія мы различаемъ три большія отрасли государственной власти: законодательную, судебную и административную, съ подраздѣленіями послѣдней. Это такъ называемая объективная или реальная компетенція. б) Компетенція опредѣляется также пространствомъ дѣйствія власти (общегосударственныя, мѣстныя установленія). в) Наконецъ, она опредѣляется взаимнымъ отношеніемъ высшихъ и низшихъ установленій одной и той же отрасли управленія или суда (іерархическая компетенція).

3. Государственныя должности предназначены къ осуществленію извѣстныхъ цѣлей государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, какъ политической общности данной массы людей. Этотъ признакъ ведетъ къ важнымъ послѣдствіямъ. Предназначенныя къ осуществленію цѣлей государства, въ его отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, государственныя должности противополагаются:

а) Должностямъ общественнымъ. Каждая сложная и постоянная форма человѣческаго общенія имѣетъ свои опредѣленныя и также постоянныя задачи; поэтому каждая изъ нихъ нуждается и въ своихъ должностяхъ. Таковы: церковь, общины—сельская и городская, другія общественныя единицы.

Церковь издавна выработала систему своихъ должностей; въ

---

punkte des Rechts, 1808 г. — Ф. Бюлау (Bülau), *Die Behörden in Staat und Gemeinde*, 1836 г. — Р. Моль, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II, стр. 347—470.

ныхъ церквахъ система эта такъ же сложна, какъ система должностей государственныхъ. Признавая принципъ раздѣленія церкви и государства, необходимо стремиться и къ отдѣленію церковныхъ должностей отъ правительственныхъ. Раздѣленіе это, въ принципѣ, должно бы руководствовать всѣми законодательствами европейскихъ государствъ, особенно тѣхъ изъ нихъ, гдѣ признается свобода вѣроисповѣданій. Но подъ вліяніемъ весьма сложныхъ историческихъ обстоятельствъ, разсматривать которыя здѣсь не мѣсто, европейскія законодательства, въ большинствѣ случаевъ, далеки отъ осуществленія этого начала. Тамъ, гдѣ имѣются государственныя церкви, гдѣ государственной власти принадлежитъ нѣкоторое главенство надъ церковью, существуетъ и тѣсная связь между установленіями церковными и государственными. Въ Англіи духовныя должности входятъ въ составъ государственныхъ. Въ Россіи духовенство не считается состоящимъ на государственной службѣ. Но духовныя установленія (синодъ) отнесены къ разряду государственныхъ, и лица прокурорскаго при нихъ надзора, чины канцеляріи — пользуются правами службы государственной. Прусское общее Земское Улож. причисляетъ духовныхъ лицъ признанныхъ и покровительствуемыхъ государствомъ вѣроисповѣданій къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Рённе, комментируя это постановленіе, замѣчаетъ, что отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовные принадлежали къ непосредственнымъ [1]) государственнымъ чиновникамъ, но что они пользуются нѣкоторыми прерогативами службы. Вообще связь государственнаго управленія съ церковнымъ сильнѣе въ протестантскихъ государствахъ Европы, чѣмъ въ странахъ католическихъ, такъ какъ самая реформація, въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ, опиралась на авторитетъ свѣтской власти, возвышая его для своихъ цѣлей. Но постановленія положительныхъ законодательствъ не даютъ права признать въ принципѣ тождество государственныхъ и церковныхъ установленій [2]).

Общественныя должности, поскольку онѣ осуществляютъ цѣли данныхъ общественныхъ единицъ, отличаются отъ установленій государственныхъ. Но изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы на нихъ не могло быть возлагаемо осуществленіе цѣлей государственныхъ. Для достиженія государственныхъ цѣлей, особенно по части внутренняго управленія, при современномъ развитіи общественныхъ потребностей, недостаточны средства установленій правительственныхъ. Задачи

---

[1]) Объясненіе этого термина см. ниже, въ ученіи о государственной службѣ.

[2]) Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, т. II, стр. 115 и слѣд.—Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 13 и слѣд.—Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 312.

общественнаго призрѣнія, народнаго образованія, медицинской помощи, народнаго продовольствія и т. д., требуютъ совмѣстнаго дѣйствія силъ правительственныхъ и общественныхъ. Правительства современныхъ государствъ Европы призываютъ послѣднія къ участію въ главныхъ отрасляхъ внутренняго управленія. Въ компетенціи сельскихъ и городскихъ общинъ, окружныхъ и провинціальныхъ установленій можно различить два рода правъ и обязанностей: одни изъ нихъ вытекаютъ, такъ сказать, изъ внутреннихъ потребностей этихъ корпорацій и союзовъ; другія возлагаются на нихъ государствомъ, ради общихъ административныхъ удобствъ. Такъ, различается естественная компетенція общественныхъ установленій отъ компетенціи возложенной или перенесенной [1]). То, что мы называемъ самоуправленіемъ имѣетъ въ виду двоякую цѣль: 1) дать возможность различнымъ общественнымъ организмамъ осуществить свои, имъ присущія цѣли; 2) организовать участіе общества въ государственной администраціи. Передавая органамъ самоуправленія часть своихъ задачъ, государство должно дать и даетъ имъ опредѣленное юридическое положеніе, создаетъ изъ нихъ дѣйствительную власть съ особыми правами и обязанностями. Изъ этого слѣдуетъ, что ученіе объ органахъ самоуправленія входитъ въ кругъ государственнаго права, въ общее ученіе объ управленіи. Но это не уничтожаетъ различія между должностями государственными, построенными на непосредственной делегаціи отъ верховной власти, и органами самоуправленія, члены котораго, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы.

б) Въ силу того же принципа, не могутъ считаться государственными должностныя лица, предназначенныя исключительно для личныхъ услугъ монарху [2]). Государственное право европейскихъ государствъ признаетъ, однако, публичный характеръ за извѣстными должностными лицами, состоящими при особѣ монарха и совокупность которыхъ образуетъ Дворъ. Это отступленіе объясняется тремя основаніями: 1) желаніемъ окружить монарха особымъ почетомъ и блескомъ; 2) тѣмъ, что въ организаціи монархическихъ государствъ сохранились еще преданія стараго времени, когда придворныя должности имѣли общегосударственное значеніе; 3) тѣмъ, что съ придворнымъ управленіемъ соединяется иногда завѣдываніе разными

---

[1]) Такъ, наши предводители дворянства, съ одной стороны, являются органами избравшихъ ихъ дворянскихъ обществъ; съ другой — законъ вѣряетъ имъ предсѣдательство въ уѣздныхъ по воинской повинности присутствіяхъ и т. п. Смѣшеніе правительственныхъ и общественныхъ задачъ замѣчается также въ должностяхъ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и т. д.

[2]) См. стр. 5 примѣч. 2.

предметами, имѣющими общегосударственное значеніе (театры, музеи, библіотеки и т. д.).

4. Должности, имѣя своимъ назначеніемъ осуществленіе государственныхъ цѣлей, не могутъ быть разсматриваемы какъ пассивное орудіе личныхъ цѣлей того или другого представителя власти. Нравственное существо должности выражается въ сознаніи должностного лица, что оно служитъ высшимъ интересамъ политическаго общества, интересамъ, не зависящимъ отъ частнаго произвола. Это сознаніе сообщаетъ должности и занимающему лицу дѣйствительный авторитетъ и направляетъ послѣднее къ исполненію лежащаго на немъ долга.

Свое юридическое выраженіе и обезпеченіе эта идея находитъ въ томъ, что задача, права и обязанности должностныхъ лицъ опредѣляются закономъ, являющимся нормою правительственной дѣятельности. Конечно, принципъ подчиненія должностныхъ лицъ только закону можетъ быть проведенъ далеко не во всѣхъ частяхъ правительственнаго организма. Полное свое примѣненіе онъ можетъ и долженъ найти въ области судебныхъ установленій. Судъ не можетъ быть направляемъ инструкціями начальствующихъ. Въ области административной, гдѣ право распоряженій имѣетъ свое разумное и законное основаніе, дѣятельность должностныхъ лицъ направляется инструкціями и циркулярами высшихъ властей. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы право распоряженій могло наносить ущербъ верховнымъ правамъ закона. Согласіе распоряженій съ закономъ поддерживается, какъ мы видѣли, началомъ закономѣрнаго повиновенія и отвѣтственностью служащихъ.

5. Послѣдній выводъ является результатомъ предыдущаго. Должностное лицо, осуществляя государственный интересъ и дѣйствуя на основаніи закона, является не пассивнымъ исполнителемъ чьего либо личнаго порученія. Опредѣленная отрасль государственнаго управленія ввѣряется ему для самостоятельнаго осуществленія указанныхъ задачъ. Государство требуетъ отъ него самостоятельныхъ служебныхъ актовъ, совершаемыхъ имъ въ предѣлахъ закона и подъ свою отвѣтственность.

§ 4. Система государственныхъ должностей, въ томъ видѣ, какъ она существуетъ въ настоящее время, есть результатъ долгаго историческаго процесса. Развитіе ея находится въ тѣсной связи съ развитіемъ самого государства. Элементы этой исторіи представляютъ повсемѣстно нѣкоторыя общія черты, но въ частностяхъ исторія каждаго государства представляетъ извѣстныя особенности. Наиболѣе рѣзкое различіе представляетъ исторія должностей въ западной Европѣ

и въ Россіи. Основаніемъ этого различія является капитальный историческій фактъ—существованіе феодализма на западѣ Европы и отсутствіе его въ Россіи. Этимъ фактомъ опредѣляется ходъ развитія государственныхъ установленій на западѣ и востокѣ Европы; поэтому исторія должностей здѣсь и тамъ требуетъ отдѣльнаго разсмотрѣнія. Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы развитіе русскихъ установленій не находилось подъ вліяніемъ учрежденій западныхъ, особенно съ Петра Великаго. Результаты этого вліянія будутъ указаны въ своемъ мѣстѣ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе должностей на западѣ Европы.

§ 5. Система государственныхъ должностей на западѣ Европы вообще является результатомъ *побѣды королевской власти надъ элементами феодальнаго общества*. Французская революція только довершила дѣло королей и видоизмѣнила характеръ государственной службы, но, въ общихъ чертахъ, чиновничество осталось тѣмъ, чѣмъ оно сдѣлалось во время борьбы королевской власти съ феодализмомъ. Условіями этой борьбы,—слѣдовательно, силою феодализма, съ одной, напряженіемъ королевской власти и дружественныхъ ей силъ, съ другой стороны,—опредѣлялась и организація должностей.

Не вездѣ этотъ процессъ имѣлъ совершенно одинакія исходныя точки и привелъ къ одинакимъ результатамъ. Въ *Англіи* норманское завоеваніе не принесло съ собою феодальной системы въ томъ видѣ, какъ она господствовала на континентѣ. Вильгельмъ-Завоеватель объявилъ себя полнымъ господиномъ всей земли [1]); каждый, владѣвшій землею, былъ обязанъ непосредственнымъ повиновеніемъ королю [2]). Затѣмъ рознь побѣдителей и побѣжденныхъ заставляла тѣхъ и другихъ искать спасенія въ силѣ королевской власти [3]). Поэтому личное управленіе короля чрезъ его непосредственные органы отличаетъ эпоху первыхъ норманскихъ королей. Норманское государство видѣло сильное развитіе бюрократіи въ то время, какъ феодальная Европа съ презрѣніемъ смотрѣла на центральную власть [4]).

---

[1]) Ср. Гнейстъ (Gneist), *Das englische Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 111 (2 изд. 1867 г.).

[2]) Въ этомъ Гнейстъ видитъ существенное отличіе англійской ленной системы отъ системы континентальной. Тамъ же, стр. 116. Ср. Фишель, *Государственный строй Англіи*, стр. 3 и слѣд.

[3]) Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 159.

[4]) Тамъ же, стр. 223 и слѣд.

Смутное время короля Стефана [1]) расшатало прежнюю систему. Вассалы почуяли свое значеніе, и Англія увидѣла даже господство кулачнаго права. Но первые Плантагенеты [2]) снова подняли значеніе короны, и централизація, особенно при Генрихѣ II, сдѣлала быстрые успѣхи [3]). Борьба вассаловъ и народа съ Іоанномъ-Безземельнымъ [4]) повела къ изданію великой хартіи вольностей въ 1215 году. Но великая хартія не ослабила монархическаго принципа; она ввела его только въ законныя границы [5]). Несмотря на смуты несчастнаго времени Генриха III [6]), королевская прерогатива вышла непоколебленною изъ борьбы и дала свои плоды въ знаменитую эпоху трехъ Эдуардовъ [7]). Эдуардъ I и его преемники опирались на новую силу— „средняго рыцарства“ въ графствахъ, въ противоположность великимъ вассаламъ короны [8]). При взаимодѣйствіи этихъ силъ, въ англійскомъ правѣ утвердились слѣдующія начала: 1) король есть первый магистратъ націи и источникъ всѣхъ другихъ властей [9]); 2) поэтому всякая должность есть королевская коммиссія, отправляемая для общихъ государственныхъ цѣлей [10]); коммиссіи даются лицамъ, какъ бы заранѣе рекомендованнымъ коронѣ по ихъ общественному положенію и отправляющимъ свою службу безвозмездно; эта система почетныхъ должностей есть основа англійскаго самоуправленія [11]); 3) должностныя лица дѣйствуютъ на основаніи закона [12]), подъ контро-

[1]) Стефанъ, племянникъ Завоевателя отъ его сестры Адели, вышедшей замужъ за графа Блуа (1135—1154). Вслѣдствіе спорности его правъ на престолъ и распрей съ Матильдой, считавшейся законною наслѣдницею ея отца, Генриха I (1100—1135),—все королевство было отдано на жертву феодальнаго произвола. Про это время говорили: „erant in Anglia fere tot tyranni, quot domini castellorum“.

[2]) Генрихъ II (1154—1189) и его преемники.

[3]) Ср. Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 248 и слѣд.

[4]) Младшій сынъ Генриха II и братъ Ричарда Львиное-Сердце (1199—1216).

[5]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 274.

[6]) Сынъ Іоанна-Безземельнаго (1216—1272).

[7]) Эдуардъ I (1272—1307), Эдуардъ II (1307—1327), Эдуардъ III (1327—1377).

[8]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 311 и слѣд.

[9]) Ср. Тоддъ (Todd), *Die parlamentarische Regierung in England* (нѣмецкій переводъ 1869 г.), т. I, стр. 143 и слѣд. „Der Souverain... ist die Urquell aller Autorität, Würde und Ehre des Staates, sowie aller politischen Macht innerhalb desselben“. — Гом. Коксъ (Homersham Cox), *Die Staatseinrichtungen Englands*, нѣм. пер., стр. 528 и слѣд.—Фишель, назв. соч., стр. 104 и слѣд.

[10]) Коксъ, назв. соч., стр. 530, особенно 569 и слѣд.

[11]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 616, опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ главный принципъ англійскаго управленія: „Die wesentlichen Hoheitsrechte des Staats sind durch Gewohnheitsrecht (common law) und Gesetzgebung scharf ausgebildet, die dazu erforderlichen Leistungen den besitzenden Klassen als persönliche Verpflichtungen auferlegt, und ihre Ausübung durch das Gesetz in einer Weise specialisirt, welche den willkürlichen Gebrauch gegen den Einzelnen ausschliest“.

[12]) Гнейстъ, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg*, etc. (1869 г.), стр. 90 и слѣд.

лемъ независимаго суда [1]) и парламента [2]). Этими началами опредѣляется государственный характеръ англійскихъ должностей, основанныхъ на обычномъ правѣ (common law). Конечно, въ послѣднее время и бюрократическая система сдѣлала успѣхи въ этомъ отечествѣ самоуправленія [3]), но совокупность весьма многочисленныхъ административныхъ должностей не сведена еще въ цѣльную систему и не подчинена общимъ началамъ, способнымъ имѣть вліяніе на прочія государства Европы. Ниже мы возвратимся еще къ этому вопросу.

§ 6. Исторія должностей на континентѣ Европы зависѣла, главнымъ образомъ, отъ комбинаціи общественныхъ ея условій. Политическія учрежденія отражали на себѣ складъ общества, которому они служили. Общественныя условія континентальной Европы сложились подъ вліяніемъ феодальной системы.

Два начала, одинаково важныя, лежатъ въ основаніи этой системы: 1) соединеніе правъ государственнаго верховенства съ землевладѣніемъ, 2) отсутствіе верховныхъ правъ въ іерархическихъ отношеніяхъ феодальныхъ владѣльцевъ. Каждый владѣлецъ былъ сувереномъ въ предѣлахъ своей территоріи [4]); права верховенства составляли какъ бы часть его поземельныхъ правъ [5]). Съ другой стороны, надъ вассаломъ не было власти суверенной; король, глава феодальной іерархіи, не имѣлъ правъ государя. Его сюзеренитетъ былъ совокупностью довольно скромныхъ и весьма условныхъ правъ [6]). Если онъ и имѣлъ державныя права, то они простирались исключительно на его домены, коронныя владѣнія.

---

[1]) Гнейстъ, тамъ же, стр. 144 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 190 и слѣд.

[3]) Фишель, назв. соч., стр. 253 и слѣд.

[4]) Гизо (Guizot), *Histoire de la civilisation en France*, т. III, стр. 255: „Au IX siècle la féodalité une fois bien établie, le possesseur de fief, grand ou petit, avait dans ses domaines tous les droits de la souveraineté. Aucun pouvoir extérieur, éloigné, n'y venait donner des lois, établir des impôts, rendre la justice; le propriétaire possédait seul tous ces pouvoirs".

[5]) Justitia de fundo terrae, jurisdictio praedialis, seu fundiana, et fundaria. Основательное изслѣдованіе этого предмета у Лаферрьера (Laferrière), *Histoire du droit français*, т. IV, стр. 86 и слѣд. Его же: *Essais sur l'histoire du droit français*, т. I, стр. 90 и слѣд. То же явленіе видимъ мы и въ Германіи. — Ср. Шульте (Schulte), *Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte*, стр. 224.

[6]) Лаферрьеръ, *Essais*, т. I, стр. 223: „Au sein du régime féodal, la royauté n'était qu'un titre de suzereineté. Le roi, suivant le langage du temps, n'était que le plus grand fieffeux du royaume: maître dans ses domaines, il n'avait aucun pouvoir d'administration dans les domaines des grands vassaux, qui relevaient de lui". — Ср. Шеффнеръ (Schäffner), *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т. II, стр. 165 и слѣд.

Соединенныя съ частнымъ правомъ, верховныя права въ феодальную эпоху осуществлялись при началахъ частнаго хозяйства; поэтому и администрація носила вотчинный характеръ. Вся система должностей была соединена съ дворомъ владѣльца, и придворныя должности были органами управленія. Таковы должности конетабля, канцлера, сенешаля, кравчаго, ловчаго и т. д. [1]). Не должно, впрочемъ, думать, чтобы эта придворная администрація дѣлала мѣстнаго „государя" дѣйствительнымъ главою управленія. Этому противорѣчило бы все существо феодализма. Если большіе коронные вассалы стремились расширить свои верховныя права на счетъ власти короля (Франція) или императора (Германія), то вассалы второй руки поступали такъ же съ своими сюзеренами. Права и обязанности суда, полиціи, воинской власти, финансоваго управленія соединялись съ мѣстнымъ землевладѣніемъ. Придворныя должности связывались съ важнѣйшими аристократическими родами. Права администраціи и суда соединялись въ рукахъ вассаловъ второй и третьей степени, которые и были настоящими господами массы, заслоняя ее отъ короля и даже большихъ вассаловъ. Этого мало. Верховныя права, поскольку они оставались въ непосредственномъ распоряженіи государей и крупныхъ вассаловъ, отдавались сами по себѣ въ ленъ, въ виду доходовъ, соединенныхъ съ отправленіемъ должности. Государственное начало, выработанное и оставленное въ наслѣдство Европѣ древнимъ Римомъ, разсѣялось въ массѣ феодальныхъ участковъ, такъ сказать, матеріализировалось, по удачному выраженію Лаферрьера [2]). Отъ этой матеріализаціи не ушла сама церковь [3]).

§ 7. Этими данными опредѣлился процессъ образованія новой королевской власти, отразившійся и на развитіи системы государственныхъ должностей. Процессъ этотъ слагался изъ слѣдующихъ моментовъ:

1) постепенной конфискаціи верховныхъ правъ феодальныхъ владѣльцевъ въ пользу короля, слѣдовательно, въ постепенной концентраціи политической власти;

2) подчиненія королямъ всей массы народонаселенія, которая чрезъ это была эманципирована отъ мѣстной зависимости;

3) распространенія дѣйствія королевскихъ установленій и долж-

---

[1]) Шеффнеръ, назв. соч., т. II, стр. 184 и слѣд.—Шультe, назв. соч., стр. 287 и слѣд.

[2]) *Essais*, т. I, стр. 90.

[3]) Тамъ же, стр. 98.

ностей на всю территорію, съ устраненіемъ мѣстныхъ правительствъ отъ задачъ управленія [1]).

Въ связи съ этимъ процессомъ и исторія должностей представляетъ нѣсколько рѣзко опредѣленныхъ моментовъ. Первый моментъ соотвѣтствуетъ той эпохѣ, когда королевская власть не выдѣлилась еще изъ массы феодальныхъ установленій, какъ учрежденіе sui generis. Второй—соотвѣтствуетъ эпохѣ постепеннаго развитія и торжества королевской власти. Третій—эпохѣ образованія правомѣрнаго государства, торжеству конституціонныхъ началъ.

§ 8. Во время полнаго и безспорнаго господства феодальной системы, когда короли входили, такъ сказать, въ составъ феодальнаго общества, должностныя лица, окружавшія короля, находились въ одинаковомъ положеніи со слугами каждаго вотчинника. Они были слугами короля. Защита его личныхъ правъ, попеченіе объ его личныхъ интересахъ были ихъ единственною задачею. Начала вотчиннаго государства проникали королевскую администрацію такъ же, какъ и администрацію каждаго феодальнаго владѣльца.

Положеніе ея видоизмѣняется съ перемѣною отношеній королей къ феодальному обществу, съ того времени, какъ они выступили противъ него во имя новыхъ идей. Для преобразованія этихъ отношеній королямъ нужно было найти для себя точку опоры внѣ феодальнаго строя. Первоначально эта точка опоры указана была церковью. Она выдвинула впередъ нѣкоторыя нравственныя требованія, извлеченныя изъ священнаго писанія. Такъ, она провозгласила обязанность короля защищать слабыхъ противъ сильныхъ и т. п. [2]). Какъ ни общи были эти требованія, но они имѣли огромное значеніе для зарождавшейся государственной власти. Они возвысили власть королей надъ ихъ прежнимъ вотчиннымъ міросозерцаніемъ; они расширили ихъ требованія по отношенію къ вассаламъ, показавъ всю недостаточность номинальнаго „сюзеренитета“ для осуществленія новыхъ задачъ. Короли начинаютъ сознавать иное свое призваніе, становятся на служеніе новой идеѣ [3]).

---

[1]) Процессъ этотъ хорошо изслѣдованъ въ сочиненіи Дареста де-ла Шавання (Dareste de la Chavanne), *Histoire de l'administration en France*, два тома, 1848 года.

[2]) „Обязанность государей подавлять могущественною рукою, по первобытному праву своей должности, кичливость тирановъ, раздирающихъ государство безконечными войнами, полагающихъ наслажденіе въ грабительствѣ, разорителей бѣдныхъ и разрушителей храмовъ божіихъ“. Грановскій, *Аббатъ Сугерій*, въ Собр. соч., т. I, стр. 306.

[3]) Гизо говоритъ про аббата Сугерія: „il a fait faire à la royauté ses premiers pas hors du régime féodal, lui a donné un autre principe, une autre attitude“. Ср. Гр. Карне, (Comte L. de Carné), *Les fondateurs de l'unité française*, т. I, стр. 85.

Но рѣшительное вліяніе на преобразованіе королевскаго управленія имѣла внутренняя борьба элементовъ феодальнаго общества, т. е. движеніе общинъ. Изъ подъ феодальной іерархіи вдругъ высвободилась новая сила, непохожая на „вассальство", объявила послѣднему непримиримую войну и заключила союзъ съ королевскою властью. Это движеніе имѣло важныя послѣдствія. Во первыхъ, оно подорвало могущество феодальной аристократіи и тѣмъ облегчило задачу королей. Во вторыхъ, оно дало новое, реальное основаніе для королевской власти. До сихъ поръ король стоялъ во главѣ феодальнаго общества, какъ его безсильный сюзеренъ. Движеніе общинъ выдвинуло впередъ націю [1]), становясь во главѣ которой, короли превращаются въ дѣйствительныхъ государей. Они могутъ уже противополагать задачи своего правительства частнымъ интересамъ, во имя общаго блага. Въ третьихъ, развитіе городского самоуправленія имѣло неотразимое вліяніе на политическое развитіе Европы. Въ этой средѣ практически и даже теоретически выработались новыя начала государственнаго управленія. Здѣсь, въ противоположность феодальному порядку, общій интересъ въ первый разъ выступаетъ на первый планъ. Власть впервые дѣлается общественною и отвѣтственною должностью. Оживленіе торговли и ремеслъ, образованія, изученіе римскаго права, сложныя отношенія и новыя потребности, неизвѣстныя первобытному „хозяйству", повели къ уясненію новыхъ отраслей администраціи. Новая организація суда, сложныя полицейскія установленія, мудрое финансовое управленіе—все это родилось въ городахъ [2]). Если города не могли остаться полунезависимыми государствами, если они должны были подчиниться требованіямъ болѣе широкаго національнаго единства, то выработанныя ими начала и учрежденія не умерли. Они были внесены въ новое государство общественнымъ классомъ, вышедшимъ изъ городовъ, буржуазіею, составлявшею долгое время опору королевской власти [3]).

---

[1]) См. Лоранъ (Laurent), *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, т. VII, стр. 448 и слѣд. „La commune est le premier élément des nations; c'est le mouvement communal du XII siècle qui ouvre l'ère des nationalités... Le mouvement communal du XII siècle n'est donc rien de moins que l'avènement des nations et de la liberté"...

[2]) Ср. Отто Гирке (Otto Gierke), *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, т. I, стр. 300 и слѣд. „Unsere gesammte heutige Rechts- und Staatsauffassung ist aus den Anschauungen des Mittelalters erst durch das Medium der Städte erwachsen" и т. д.—Лоранъ, тамъ же, стр. 479 и слѣд.

[3]) Особенно велико значеніе выдвинувшагося изъ среды буржуазіи класса юристовъ. Они формулировали, опираясь на римскія преданія, задачи и принципъ королевской власти.—Ср. Лоранъ, тамъ же, стр. 552 и слѣд.

§ 9. Подъ вліяніемъ новаго движенія зарождается и укрѣпляется идея государственныхъ должностей. Должностныя лица остаются слугами короля, въ томъ смыслѣ, что они видятъ въ силѣ королевской власти точку опоры для разрѣшенія всѣхъ общественныхъ и политическихъ вопросовъ своего времени. Они понимаютъ, что только королевскій суверенитетъ можетъ подчинить себѣ и объединить всѣ элементы общества; они проповѣдуютъ безусловное повиновеніе власти короля, потому что въ этомъ повиновеніи—опора ихъ собственной власти. Всѣ усилія ихъ направлены къ тому, чтобы утвердить въ общемъ сознаніи суверенитетъ короля; королевская власть выводится изъ словъ священнаго писанія, изъ мнѣній римскихъ юристовъ и изъ философскихъ соображеній [1]). Полное и ясное отраженіе этихъ идей можно найти въ знаменитомъ сочиненіи Бодена [2]). Здѣсь впервые представляется полное и всеобъемлющее ученіе о суверенитетѣ [3]) и о государственныхъ должностяхъ, какъ органахъ этого суверенитета [4]). Къ этимъ свѣтскимъ, такъ сказать, условіямъ возвышенія королевской администраціи, въ значительной части Европы, присоединились и религіозныя. Реформація въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ опиралась на свѣтскую власть, которую она старалась возвысить всѣми силами [5]). Поэтому абсолютизмъ сдѣлалъ большіе успѣхи въ протестантскихъ государствахъ континентальной Европы.

Но во всѣхъ этихъ аргументахъ проглядываетъ новое стремленіе. Королевская власть, въ глазахъ новыхъ ея слугъ, является какъ бы средствомъ для осуществленія разнообразныхъ задачъ государства. На мѣсто прежняго вотчинника становится носитель извѣстной идеи. Онъ служитъ ей вмѣстѣ съ органами своими—должностными лицами. Правительственное всемогущество является средствомъ обезпеченія благосостоянія и безопасности государства [6]). Новое чиновничество воплощаетъ въ себѣ идею полицейскаго государства.

§ 10. Проявленіе и примѣненіе этой идеи были весьма различны. Она сослужила большую службу народнымъ интересамъ. Но въ даль-

---

[1]) Л. Штейнъ, назв. соч., т. I, стр. 212 и слѣд.

[2]) Боденъ (Jean Bodin—1530—1596), авторъ знаменитаго труда: *De la république*. Лучшее изслѣдованіе о Боденѣ принадлежитъ Бодрильяру (Baudrillart), *J. Bodin et son temps*, 1858 г.

[3]) Боденъ, назв. соч., кн. I, гл. X.

[4]) Тамъ же, кн. III.

[5]) Гервинусъ, *Введеніе въ исторію XIX ст.*, стр. 38 и слѣд.

[6]) См. Рошеръ (Roscher), *Geschichte der National-Oekonomie in Deutschland*, стр. 353 и слѣд., 359 и слѣд., 380 и слѣд. и т. д.

нѣйшемъ развитіи обнаружились ея несостоятельность и великій практическій вредъ.

Съ одной стороны, въ убѣжденіяхъ должностныхъ лицъ и въ наукѣ утверждается начало, что должностное лицо есть нейтральный и безстрастный органъ государства. Въ XVII столѣтіи Myler ab Ehrenbach въ сочиненіи своемъ *Hyparchaeologia* писалъ: „magistratus sive officialis est praefectus societatis civilis, cui a majestate, aut ab eo qui publica regendi potestate pollet, sub certo salario concessa est potestas de negotiis reipublicae cognoscendi, judicandi etc... ad utilitatem regendae reipublicae, ut ipsum imperantem in oneribus reipublicae sublevet“ [1]).

Согласно этимъ началамъ, совокупность государственныхъ должностей явилась особымъ организмомъ, а совокупность служащихъ—особымъ общественнымъ классомъ, съ своими правами и обязанностями [2]). Эта общественная сила въ свое время много сдѣлала для утвержденія новыхъ государственныхъ началъ. Но невыгодныя стороны полицейскаго государства не замедлили обнаружиться.

§ 11. Разложеніе началъ государственной администраціи въ эпоху, предшествовавшую французской революціи во Франціи и революціонному движенію XIX ст. въ остальныхъ государствахъ западной Европы, зависѣло отъ многихъ причинъ.

1. Начало правительственнаго всемогущества, какъ средства государственнаго благосостоянія, было оружіемъ чрезвычайно опаснымъ. Оно давало хорошіе плоды только въ рукахъ такихъ людей, какъ Кольберъ, Фридрихъ II и т. д. Въ рукахъ же дюжинныхъ представителей государственной силы оно сдѣлалось средствомъ обезпеченія не всеобщаго блага, а казеннаго интереса, которому приносились въ жертву самые законные частные и общественные интересы. Сила бюрократіи долгое время подавляла развитіе общественныхъ силъ. Она не знала общественнаго контроля и не останавливалась предъ чьими нибудь правами. Особенно печальны были послѣдствія этого порядка вещей во Франціи. Одинъ изъ лучшихъ историковъ французскаго права замѣчаетъ слѣдующее: „ничто такъ не способствовало къ подавленію и порчѣ націи, никакая сторона не дѣйствовала такъ могущественно на сосѣднія государства, какъ примѣръ, подаваемый имъ полнымъ развитіемъ господства чиновничества (Beamtenherrschaft) во Франціи. Ни одно государство не намѣтило такъ скоро

---

[1]) Г. Цахаріэ, назв. соч., т. II, стр. 20, примѣч. 18.

[2]) Въ Германіи организація государственной службы и служащихъ, какъ особаго класса, совершилась задолго до революціи. Въ Пруссіи, напримѣръ, примѣненіе этого принципа относится ко времени Фридриха-Вильгельма I (1713—1740).

основныхъ чертъ централизаціи и не допустило поглощенія всей жизни государства чиновничествомъ, какъ Франція“ [1]).

2. Понятно само собою, что при всемогуществѣ государственныхъ должностей, дѣятельность ихъ не могла быть подчинена строгимъ законнымъ нормамъ. Господствю закона—вещь неслыханная въ дореволюціонной Европѣ. То, что̀ считается теперь отличительнымъ признакомъ правомѣрнаго государства: отличіе закона и административнаго распоряженія, не могло установиться при старомъ порядкѣ. Инструкціи, предписанія, распоряженія занимали мѣсто закона, подчиняя себѣ волю служащаго [2]).

3. Магистратура и бюрократія, нѣкогда союзники королевской власти, добровольно наложившіе на себя долгъ безусловнаго повиновенія, скоро сдѣлались пассивными орудіями въ рукахъ высшаго правительства. Положеніе служащаго не было обезпечено. Произвольныя смѣщенія и другія мѣры, столь же произвольныя, обратили служащаго въ „слугу“, въ худшемъ смыслѣ этого слова. Не даромъ раздались въ это время горькія жалобы такого человѣка, какъ Мозеръ [3]).

---

[1]) Шеффнеръ, назв. соч., т. II, стр. 318. Не одна Франція заслужила упрекъ за свое чиновничество. Знаменитый прусскій государственный человѣкъ, Штейнъ, въ началѣ нынѣшняго столѣтія, также горько жаловался на „бездушіе“ прусской административной машины, убившей здоровыя силы общества.—Ср. мое соч. *Германская конституція*, т. I, стр. 17 и слѣд.—Примѣры того, что дѣлалось въ Пруссіи въ царствованіе, напримѣръ, Фридриха-Вильгельма I (1713—1740) см. у Шлоссера, *Исторія XVIII ст.*, т. I, стр. 188 и слѣд. русскаго перевода. Достаточно одного. Почувствовавъ какую-то непонятную ненависть къ хлопчатой бумагѣ, онъ не только запретилъ всѣ бумажныя матеріи, но даже потребовалъ, чтобы въ опредѣленный срокъ всѣ бумажныя издѣлія были уничтожены, какъ въ лавкахъ, такъ и въ частныхъ домахъ. Для этого учреждены были домовые обыски, и ослушники строго наказывались. Генералъ-фискалъ и многіе чиновники, понимая всю странность и нелѣпость этой мѣры, не примѣняли ее во всей строгости. Тогда генералъ-фискаломъ сдѣланъ былъ гренадеръ, обратившій на себя вниманіе короля, и онъ не замедлилъ показать себя на новомъ поприщѣ. Тамъ же, стр. 193.

[2]) Самое правосудіе, по существу своему составляющее примѣненіе только закона, не ушло отъ всеобщаго разгрома. Тотъ же Фридрихъ-Вильгельмъ I, принадлежавшій еще къ числу лучшихъ государей своего времени, любилъ замѣнять формы судопроизводства собственной расправой. „Правосудіе Фридриха“, говоритъ Шлоссеръ, „походило нѣсколько на турецкое: одинъ произволъ короля, руководимаго иногда здравымъ смысломъ, а иногда просто капризомъ, произносилъ рѣшительные приговоры надъ имуществомъ и жизнью его подданныхъ“. Въ другихъ странахъ, особенно во Франціи, такъ называемая кабинетская юстиція вытѣсняла нормальные суды.

[3]) Фридрихъ-Карлъ Мозеръ (Friedrich-Karl Moser—1723—1798), извѣстный публицистъ, самъ занимавшій видное мѣсто въ администраціи Гессенъ-Дармштадта. Ему принадлежитъ извѣстная книга *Der Herr und der Diener* (Господинъ и слуга), 1759 года. Въ томъ же обличительномъ духѣ *Ueber Regenten-Regierung und Minister*,

4. Хотя начало новой системы должностей и образовалось въ противоположность вотчинному началу, но, въ свою очередь, оно приняло въ себя нѣкоторые элементы вотчиннаго права. Однимъ изъ такихъ явленій была продажность должностей, развившаяся какъ во Франціи, такъ и въ Германіи[1]). По нѣкоторой ироніи судьбы нѣкоторые писатели даже защищали продажность должностей [2]); дѣйствительно, она была нѣкоторымъ оплотомъ противъ произвола въ распоряженіи судьбою служащихъ.

§ 12. Политическое движеніе, начавшееся на континентѣ Европы съ 1789 года, обновило начала государственной администраціи въ монархическихъ государствахъ. Процессъ перерожденія должностей зависѣлъ отъ слѣдующихъ условій: 1) отъ признанія опредѣленныхъ правъ личной свободы гражданъ, правъ, занесенныхъ въ основные законы страны; 2) отъ раздѣленія властей законодательной, судебной и административной; 3) отъ установленія новыхъ основаній отвѣтственности администраціи, при неотвѣтственности главы государства.

§ 13. Признаніе правъ личной и политической свободы гражданъ видоизмѣнило положеніе администраціи во многихъ отношеніяхъ. Провозглашеніемъ свободы промысловъ, печати, совѣсти и передвиженія, установленіемъ мѣръ противъ произвольныхъ арестовъ, самовольнаго отчужденія частныхъ имуществъ и т. д. — были опредѣлены болѣе точныя границы государственной власти вообще. Измѣнились формы дѣятельности государственной администраціи и, отчасти, предметъ ея. Администрація не могла уже позволять себѣ тѣхъ произвольныхъ мѣръ надъ личностью и собственностью гражданина, какъ прежде; явились такія общественныя сферы, гдѣ правительственное вмѣшательство значительно уменьшилось, а права личной предпріимчивости усилились. До 1789 года отношеніе государства къ управляемой массѣ фактически опредѣлялось какъ отношеніе казеннаго,

---

1784 г. Выдержки изъ этихъ сочиненій см. у Блунчли, *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts*, стр. 404 и слѣд.

[1]) Историческое развитіе продажности должностей разсмотрѣно у Шеффнера, назв. соч., стр. 320 и слѣд. — Шлоссеръ, назв. соч., т. I, стр. 195 и слѣд.— Е. Дюранъ (Durand), *Traité des offices*, 1863 г. — Тёро (Theureau), Etude sur l'abolition de la vénalité des offices, помѣщ. въ *Journal des économistes*, за 1867 годъ.

[2]) Монтескьё (Montesquieu), *De l'esprit des lois*, кн. V, гл. XIX. „Cette vénalité est bonne dans les états monarchiques, parce qu'elle fait faire, comme un métier de famille, ce qu'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu; qu'elle destine chacun à son devoir, et rend les ordres de l'état plus permanents. Suidas dit très-bien qu'Anastase avait fait de l'empire une éspèce d'aristocratie, en vendant toutes les magistratures". Это мѣсто вызвало энергическое порицаніе Вольтера.

правительственнаго интереса, защищаемаго всемогущею администраціею, къ интересу частному, терпимому въ весьма узкихъ предѣлахъ. Съ 1789 г. понятія объ „общемъ интересѣ“ измѣнились и расширились. Вмѣстѣ съ тѣмъ установилась и утвердилась, подъ вліяніемъ политической свободы, бо́льшая связь между администраціею и обществомъ. Постепенно развивавшееся право гражданъ на участіе въ государственномъ управленіи, вліяніе народнаго представительства, вносило въ государственную администрацію новые и важные интересы. XIX ст. видѣло и видитъ быстрое развитіе задачъ внутренняго управленія, тогда какъ старое государство жило фискальными, узко-полицейскими и внѣшними политическими интересами. Развитіе промышленности, раздоры между трудомъ и капиталомъ, рабочій вопросъ, банковое дѣло, задачи общественной гигіены, народнаго продовольствія и образованія, желѣзныя дороги, телеграфы — все это потребовало сильнаго развитія средствъ внутренняго управленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ и администрація получила, въ значительной степени, общественный характеръ. Должность сдѣлалась не только политическою, но и общественною функціею, и служба получила значеніе общественнаго призванія. Вмѣстѣ съ идеею государства и понятіе должности обогатилось новымъ содержаніемъ; оно сдѣлалось и самостоятельнѣе, т. е. менѣе зависимымъ отъ исключительно политическаго интереса. Дѣятельность служащаго не только de jure, но и de facto можетъ направляться не только правительственными соображеніями, но и интересами общественной жизни [1]).

§ 14. Торжество новыхъ началъ вліяло на утвержденіе началъ законности въ управленіи. Они нисколько не устранили административныхъ распоряженій, направляющихъ дѣятельность разныхъ органовъ управленія. Напротивъ, новый порядокъ, проведя опредѣленную черту различія между законодательною и исполнительною властью, указалъ послѣдней рядъ самостоятельныхъ задачъ съ правомъ самостоятельнаго ихъ осуществленія. Самостоятельное же административное дѣйствіе немыслимо безъ права распоряженія, въ которомъ выражается воля исполнительной власти. Но вмѣстѣ съ признаніемъ свободы администраціи, явилась необходимость поставить ее въ законные предѣлы, подчинить ее законамъ, опредѣляющимъ компетенцію властей и права частныхъ лицъ.

Соглашеніе права распоряженій съ силою закона есть одна изъ важнѣйшихъ задачъ современнаго европейскаго государства. Для разрѣшенія этой задачи установляется, между прочимъ, принципъ юридической отвѣтственности администраціи за ея дѣйствія,

[1]) Л. Штейнъ, назв. соч., стр. 214 и слѣд.

противныя закону [1]). Начала этой отвѣтственности ни въ чемъ не напоминаютъ отвѣтственности должностныхъ лицъ стараго порядка.

При старомъ порядкѣ, допускавшемъ смѣшеніе законодательной и исполнительной властей, когда между волею главы государства, выразившейся въ законодательномъ порядкѣ, и тою же волею, проявившеюся въ порядкѣ исполнительномъ, нельзя было провести строгаго различія—нельзя было и говорить объ отвѣтственности администраціи предъ закономъ. Рѣчь могла идти только объ отвѣтственности за неисполненіе воли главы государства или высшаго правительства, въ какой бы формѣ она ни выразилась. Только съ выдѣленіемъ закона и законодательной власти явилась возможность установить особую отвѣтственность должностныхъ лицъ предъ закономъ. Она должна была получить и особый характеръ.

Съ установленіемъ началъ законнаго управленія, установляется и принципъ самостоятельной отвѣтственности администраціи за ея дѣйствія. Монархъ, какъ глава государства, т. е. какъ вершина и законодательной и административной властей, выдѣляется изъ правительственнаго организма и покрывается фикціею непогрѣшимости и безотвѣтственности. Вся тяжесть отвѣтственности падаетъ на совѣтниковъ короны и на подчиненную администрацію.

Принципъ самостоятельной отвѣтственности администраціи проводится въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) высшіе представители административной власти отвѣтствуютъ за законность распоряженій, исходящихъ отъ короны и скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ) ими; 2) они отвѣтствуютъ за особенныя распоряженія, издаваемыя въ силу данныхъ имъ правъ; 3) подобно тому, какъ совѣтники короны не могутъ быть покрыты безотвѣтственностью короля, подчиненные органы администраціи не могутъ быть покрыты отвѣтственностью своего начальства: лицо, исполнившее незаконное предписаніе, отвѣчаетъ наравнѣ съ лицомъ, давшимъ его; 4) наконецъ, каждое должностное лицо отвѣчаетъ за собственныя свои распоряженія.

Начало самостоятельной отвѣтственности устранило принципъ пассивнаго повиновенія изъ области администраціи, замѣнивъ его началомъ повиновенія закономѣрнаго. Вмѣстѣ съ тѣмъ должность, въ принципѣ по крайней мѣрѣ, перестала быть пассивнымъ

---

[1]) Юридическая отвѣтственность не есть единственное условіе для обезпеченія законности въ управленіи. Гораздо важнѣе средство отмѣны распоряженій, право закономѣрнаго повиновенія и т. д. Ср. мою статью *Законъ и административное распоряженіе*, въ *Сборникѣ Госуд. Знаній*, т. I. [*Собраніе сочиненій* А. Д. Градовскаго, т. VII, приложеніе. Ред.]. При наличности этихъ средствъ, юридическая отвѣтственность будетъ примѣняться въ рѣдкихъ случаяхъ, но она всегда остается элементарнымъ условіемъ правомѣрнаго государства.

орудіемъ въ рукахъ начальствующаго лица. Каждому должностному лицу открылась возможность, въ законныхъ предѣлахъ и не расходясь съ общимъ направленіемъ правительства, слѣдовать собственнымъ убѣжденіямъ и понятіямъ о пользахъ государства. Еще при господствѣ стараго порядка, знаменитый прусскій министръ Штейнъ писалъ, въ 1808 году: „должностныя лица (die Beamten) должны быть не мертвыми орудіями въ рукахъ власти, исполняющими ея приказанія безъ собственной воли, какъ это было до сихъ поръ, но они должны пещись о дѣлахъ самодѣятельно и самостоятельно, съ полною отвѣтственностью". Назначеніе ихъ—„работать для государства въ духѣ короля". Желаніе прусскаго реформатора могло осуществиться только въ новое время. Конечно, практическое выраженіе этихъ началъ, въ различныхъ государствахъ Европы, далеко отъ совершенства. Но это нисколько не уменьшаетъ достоинства принциповъ, выработанныхъ ново-европейскими государствами.

§ 15. Съ установленіемъ новыхъ началъ управленія, явилась возможность и правильной организаціи должностей, сообразно роду предоставленной имъ власти и характеру возложенныхъ на нихъ функцій. Явилось точное различіе между областью законодательства, предоставленнаго совмѣстной дѣятельности короны и народнаго представительства, и областью исполненія, въ обширномъ смыслѣ слова.

Законодательныя функціи выдѣлились изъ сферы должностной въ собственномъ смыслѣ. Установленія законодательныя, въ государствахъ конституціонныхъ, сдѣлались частью верховной власти. Область исполненія раздѣлилась между двумя порядками должностей — судебными и административными. Сообразно назначенію судебной власти, призванной къ самостоятельному примѣненію закона въ области гражданскаго и уголовнаго процесса, общая цѣль организаціи судебныхъ должностей—обезпеченіе независимости судебныхъ установленій. Суды суть установленія подзаконныя, въ спеціальномъ смыслѣ этого слова. Они призваны къ разрѣшенію тяжебъ и дѣлъ уголовныхъ при помощи наличныхъ постановленій закона; каждое судебное рѣшеніе можетъ быть только примѣненіемъ общаго закона къ данному случаю. Поэтому судъ не можетъ руководствоваться соображеніями цѣлесообразности, политическихъ и общественныхъ удобствъ, слѣдовать духу партій и политикѣ министерства. Всѣ эти соображенія требуютъ независимости судебной власти. Она обезпечивается: 1) коллегіальнымъ составомъ коронныхъ судовъ; 2) несмѣняемостью судей, въ силу которой членъ судебнаго установленія можетъ быть отрѣшенъ отъ должности не иначе, какъ

за преступленіе и по суду, и, безъ собственнаго согласія, не можетъ быть перемѣщенъ съ одного мѣста на другое; 3) неотвѣтственностью судей за постановленныя ими рѣшенія, если, конечно, не будетъ доказано по суду, что оно постановлено изъ за корыстныхъ побужденій; 4) изъятіемъ судей изъ общаго порядка служебной дисциплины, наградъ, повышеній и т. д.

Административныя власти поставлены въ иныя условія. Законъ опредѣляетъ ихъ задачи, компетенцію, степень власти. Но способъ осуществленія задачъ, совокупность мѣръ, необходимыхъ для извѣстной цѣли, опредѣляется обстоятельствами времени, мѣста, коротко говоря — соображеніями цѣлесообразности. Этимъ объясняется значеніе административныхъ распоряженій, руководствующихъ дѣйствіями правительственныхъ властей. Этого мало. Администрація удовлетворяетъ не только цѣлямъ управленія, но и высшимъ политическимъ цѣлямъ. „Политическая власть", говоритъ Вивьенъ, „сообщаетъ администраціи свой общій духъ, свою мысль, такъ сказать, свое знамя". Правительство республиканское иначе будетъ направлять свою администрацію, чѣмъ правительство монархическое; строго-конституціонная монархія потребуетъ отъ нея иныхъ услугъ, чѣмъ правительство, стремящееся къ военной диктатурѣ. Потребность политическаго направленія администраціи въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ власть фактически принадлежитъ данному парламентскому большинству, быть можетъ сильнѣе, чѣмъ въ монархіяхъ неограниченныхъ. Отсюда понятно, что администраціи обезпечивается бо́льшая свобода дѣйствій, что отъ нея требуется больше единства и быстроты, чѣмъ отъ власти судебной. Этимъ цѣлямъ удовлетворяетъ единоличный характеръ административныхъ властей, бо́льшая дисциплина въ отношеніи начальствующихъ къ подчиненнымъ. Но эти же условія требуютъ и болѣе опредѣленной и строгой отвѣтственности органовъ исполнительной власти. Законы объ отвѣтственности являются главнымъ условіемъ нормальныхъ отношеній между исполнительною и прочими властями, главнымъ обезпеченіемъ закономѣрности управленія.

Примѣненіе этихъ общихъ началъ къ отдѣльнымъ законодательствамъ Европы опредѣляется, конечно, историческими условіями каждой страны. Мы разсмотримъ ихъ ниже, поскольку это будетъ необходимо для уясненія началъ русскаго права.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Образованіе должностей въ Россіи.

§ 16. Исторія должностей въ Россіи представляетъ свои особенности, уже въ силу того факта, что Россія не знала феодализма, слѣдовательно, и вотчиннаго государства среднихъ вѣковъ. Гипотеза о господствѣ началъ частнаго права въ государственномъ строѣ древней Россіи врядъ ли можетъ быть принята [1]). Древняя Россія не знала территоріальнаго подданства, столь развитаго въ средневѣковой Европѣ; князь не былъ господиномъ земли, входившей въ составъ волости; народонаселеніе не было частью этой земли. Право отъѣзда и перехода поддерживало личную свободу дружины и остального народонаселенія. Вѣчевой обычай сдерживалъ долгое время развитіе княжеской власти [2]). Вотъ почему нельзя согласиться съ мнѣніемъ Неволина, выставляющаго слѣдующую, между прочимъ, черту древняго управленія: „Оно (управленіе) было устроено по примѣру и въ духѣ домашняго управленія. Князь управлялъ своимъ княжествомъ такъ же, какъ частный человѣкъ управляетъ своимъ домомъ, потому что князья смотрѣли на свои владѣнія, какъ на частную собственность. Такимъ образомъ, для управленія дѣлами княжества существовали тѣ же чины и должности, какіе могли быть у всякаго богатаго владѣльца“ [3]).

Изслѣдователи нашей старины были введены въ заблужденіе формою древняго управленія, во многихъ отношеніяхъ сходнаго съ управленіемъ феодальныхъ владѣній. Дѣйствительно, управленіе было устроено приблизительно по примѣру домашняго управленія. Но причину этой формы администраціи должно искать вовсе не въ томъ, „что князья смотрѣли на свои владѣнія какъ на частную собственность“. По весьма многимъ причинамъ, князья не могли видѣть въ волостяхъ своихъ частную собственность своего дома [4]).

---

[1]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи*, стр. 16. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 12. Ред.].

[2]) Сергѣевичъ, *Вѣче и князь*, стр. 98 и слѣд.

[3]) Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, *Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго*, стр. 105.

[4]) Сознаніе обязанностей князя предъ землею, для „наряда“ которой онъ былъ призванъ, было очень сильно какъ въ обществѣ, такъ и у самихъ князей. Такъ, во время извѣстной распри Владиміра Мономаха съ Святополкомъ Михаиломъ, изъ за ослѣпленія Василька, кіевляне послали къ Владиміру и его союзникамъ посольство съ слѣдующею рѣчью: „Молимся, княже, тобѣ и братома твоима, не можѣте погубити Русьскыѣ земли; аще бо възмете рать межю собою, погании имуть радоватися, и возмуть землю нашю, иже бѣша стяжали отци ваши и дѣди ваши трудомъ вели-

При изслѣдованіи существа древняго управленія, т. е. управленія до-московскаго, должно имѣть въ виду начало, проникавшее всѣ общественныя отношенія того времени. Это личное начало, препятствовавшее строгому разграниченію права частнаго и права публичнаго,—начало, въ силу котораго мы видимъ смѣщеніе уголовнаго и гражданскаго процесса, отождествленіе преступленія съ личною обидою и т. д. [1]).

Господство субъективнаго начала отразилось и на формѣ управленія. Управленіе вообще было личною задачею и личнымъ правомъ князя, который въ принципѣ осуществлялъ его непосредственно. Въ глазахъ общества, въ глазахъ самихъ князей наилучшимъ княземъ былъ тотъ, кто непосредственно, не довѣряясь никому, отправлялъ правосудіе и правилъ своею волостью [2]). Источники наши наполнены свидѣтельствами о такомъ непосредственномъ княжескомъ судѣ и управленіи [3]). Начало это не было фикціею; при небольшомъ объемѣ княжествъ и при несложныхъ задачахъ управленія князь легко могъ быть судьею, военачальникомъ и правителемъ своей волости.

§ 17. Если всѣ акты власти исходили отъ князя, то отсюда уже понятно, почему управленіе образовалось „по примѣру управленія домашняго“. Прежде всего князь, „самъ творящій судъ и расправу“, не нуждался въ постоянныхъ установленіяхъ съ строго опредѣленною компетенціею.

кимъ и храбрьствомь, побарающе по Русьскѣй земли, инѣ земли пріискываху; а вы хочете погубити землю Русьскую“. Какъ извѣстно, посольство имѣло полный успѣхъ. Мѣсто не позволяетъ намъ привести другихъ многочисленныхъ свидѣтельствъ въ томъ же духѣ.

[1]) Явленіе общее во всѣхъ первоначальныхъ обществахъ. Для стараго римскаго права вопросъ этотъ превосходно изслѣдованъ Іерингомъ (Ihering), *Geist des Römischen Rechts*, т. I.

[2]) Владиміръ Мономахъ, въ завѣщаніи своемъ, настойчиво приказываетъ дѣтямъ своимъ творить судъ и нарядъ „не зря ни на посадниковъ, ни на воеводъ, ни на отроковъ“. Кіевляне требовали отъ Игоря (1146 г.): „аще кому насъ будеть обида, то ты прави“.

[3]) Въ „Русской Правдѣ“ есть примѣры собственныхъ рѣшеній князя. Такъ, ст. 21 Акад. сп. полагаетъ 80 гривенъ вири за убійство стараго конюха стада „яко уставилъ Изяславъ въ своемъ конюсѣ, его же убилѣ Дорогобудьци“. Ст. 36 Троицк. сп. предписываетъ вести татя, додержаннаго до свѣта „на княжь дворъ“. Ст. 52: „Аже закупъ бѣжитъ отъ господы, то обель, идеть ли искать кунъ, а явлено ходить, или ко князю, или къ судіямъ бѣжить“ и т. д. Ст. 79: „Аже зажгуть гумно... князю поточити і.... Ст. 31 Карамз. сп.: „Аще будеть коневый татъ, то выдати его князю на потокъ“. Еще въ судебникѣ Ивана III установлены пошлины за княжескій судъ. „А съ великаго князя суда и съ дѣтей вел. князя суда имати на виноватомъ по тому же какъ и съ боярскаго суда съ рубля по два алтына, кому князь вел. велитъ“. То же въ Царскомъ судебникѣ, ст. 37 и слѣд.

Конечно, князь нуждался въ помощникахъ, въ исполнителяхъ его воли. Но права и обязанности этихъ лицъ были основаны на личномъ порученіи князя, дававшемся обыкновенно въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Въ этомъ отношеніи справедливо замѣчаніе Неволина: „повсюду для управленія существовали только извѣстныя лица, а не мѣста присутственныя". Степень власти этихъ лицъ была весьма различна. При опредѣленіи ея должно имѣть въ виду различіе между стольнымъ городомъ княжества съ его округомъ и тѣми мѣстностями, которыя ради удобства составляли особый административный округъ.

По справедливому замѣчанію проф. Сергѣевича [1]), князь имѣлъ двоякое значеніе въ княжествѣ: во первыхъ, онъ былъ центральною властью для всей своей волости; во вторыхъ, по отношенію къ стольному городу и его округу онъ являлся мѣстною властью, непосредственно завѣдывавшею всѣми частями управленія. Понятно, само собою, что при князѣ, въ томъ и другомъ отношеніи, не могло образоваться никакихъ самостоятельныхъ должностей. Кромѣ совѣщательнаго органа, княжеской думы [2]), при князѣ состояли только чисто исполнительныя власти—приставы, разные чиновники для сбора податей и пошлинъ (даньщики, бѣльщики, мытники, пятеньщики, мостовщики и т. д.). Болѣе опредѣленное значеніе имѣли придворныя должности, имѣвшія, конечно, и общее административное значеніе [3]), именно дворскіе, дворецкіе и казначеи.

Во всякомъ случаѣ, компетенція означенныхъ должностныхъ лицъ не была и не могла быть опредѣлена съ точностью. Всѣ виды власти одинаково соединялись въ рукахъ князя, и исполненіе отдѣльныхъ порученій одинаково могло быть предоставляемо всѣмъ состоявшимъ при немъ лицамъ. Не только судебная власть соединялась съ исполнительною, но даже военное управленіе не было отдѣлено отъ гражданскаго.

§ 18. Мѣстности, отдаленныя отъ округа стольнаго города, поручались на правѣ кормленія намѣстникамъ и волостелямъ [4]). При опредѣленіи существа этихъ должностей необходимо совершенно устранить нынѣшнія представленія о мѣстныхъ властяхъ. Въ настоящее время мѣстныя установленія представляютъ особую инстанцію въ

---

[1]) Назв. соч., стр. 351 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 359—362.—Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. III, стр. 15.

[3]) Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 379 и слѣд. — Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*.

[4]) Ср. пр. Андреевскій, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ*.— Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 362—372.—Чеглоковъ, *Объ органахъ судебной власти въ Россіи, отъ основанія государства до вступленія на престолъ Алексѣя Михайловича*, помѣщ. въ *Юридическомъ Сборникѣ* Мейера, стр. 52 и слѣд.

общемъ государственномъ управленіи. Въ древнѣйшее время не было рѣчи о правильной іерархіи должностей. Намѣстникъ получалъ отъ князя порученіе управлять вмѣсто себя и пользоваться доходами съ отправленія своей должности [1]). Намѣстникъ замѣнялъ князя въ данной мѣстности. Слѣдовательно, 1) подвѣдомственныя ему дѣла рѣшались имъ окончательно, безъ доклада князю; 2) если, въ видѣ льготы, князь освобождалъ отдѣльныхъ лицъ или цѣлую совокупность лицъ отъ подчиненія мѣстному суду—относительно ихъ возстановлялась непосредственная власть князя. Такъ, въ жалованной грамотѣ Ивану Петелину говорится: „а вѣдаетъ свои люди всѣхъ самъ Иванъ или кому прикажетъ... а кому будетъ чего искать на Иванѣ или на его приказщикѣ ино ихъ сужу язъ самъ князь великій или мой бояринъ введенной“ [2]). То же повторяется въ многочисленныхъ жалованныхъ грамотахъ монастырямъ [3]); 3) въ случаѣ въѣзда князя въ округъ намѣстника, полномочіе его какъ бы прекращалось, и онъ самъ дѣлался мѣстною властью [4]). То же самое должно сказать и о волостеляхъ. Отношеніе между волостелями и намѣстниками не напоминаетъ отношеній между нынѣшними губернскими и уѣздными властями. Волостель также замѣнялъ князя въ волости, какъ намѣстникъ въ городскомъ округѣ. Предметы ихъ вѣдомства были тѣ же, за извѣстными исключеніями, но и они, повидимому, установились въ позднѣйшее время [5]).

Таковы послѣдствія личнаго начала, господствовавшаго въ древней администраціи: отсутствіе правильно организованныхъ должностей; смѣшеніе властей и вѣдомствъ; отсутствіе точныхъ іерархическихъ отношеній между должностными лицами. Древняя администрація, не достигшая до сознанія о различіи властей, тѣмъ менѣе могла различать степени власти. Лицо, исполнявшее порученіе высшаго, прямо заступало его мѣсто. Намѣстникъ или волостель замѣнялъ князя; намѣстничій тіунъ до извѣстной степени замѣнялъ намѣстника [6]). Только

---

[1]) Судебныя пошлины составляли одинъ изъ главныхъ доходовъ намѣстниковъ и волостелей. Исчисленіе этихъ пошлинъ можно найти въ уставныхъ грамотахъ и въ судебникахъ.

[2]) Акты арх. экспед., т. I, № 46; тамъ же, №№ 44, 111 и 149.

[3]) Тамъ же, № 95 и друг.

[4]) Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 363.

[5]) Тамъ же, стр. 368. „Какъ города и волости, составляя соразмѣреніе княжества, не зависѣли другъ отъ друга, такъ точно не были подчинены одинъ другому и завѣдывавшіе ими чиновники“.—Лохвицкій, *Губернія*, стр. 24 и слѣд.—Чеглоковъ, тамъ же, стр. 56 и слѣд.

[6]) Чеглоковъ, тамъ же, стр. 55. „Что касается до рода дѣлъ, подлежавшихъ суду тіуна, то въ этомъ отношеніи онъ заступалъ мѣсто намѣстника: всѣ дѣла, какъ уголовныя, такъ и гражданскія, подлежали его вѣдѣнію. Только судъ его не былъ

въ чисто исполнительныхъ должностяхъ замѣчается нѣкоторая спеціализація.

§ 19. Характеръ управленія находился въ полномъ согласіи и съ характеромъ службы. Напрасно будемъ мы искать въ юридическомъ положеніи служащихъ существенныхъ признаковъ нынѣшнихъ служебныхъ отношеній. Лицо, служившее князю, было соединено съ нимъ чисто личными, договорными отношеніями [1]). Древняя Россія не знала служебной повинности, съ такою силою развившейся впослѣдствіи. Княжеская дружина составлялась изъ лицъ, добровольно поступившихъ на службу и остававшихся на ней, пока имъ было угодно. Удаленіе отъ службы, отъѣздъ къ другому князю былъ ея полнымъ правомъ, признававшимся и договорными грамотами [2]). Мало того. Князья обыкновенно находились въ значительной зависимости отъ дружины. Князь, обыкновенно человѣкъ чужой въ своей волости, старался привлечь на свою службу „лучшихъ", вліятельнѣйшихъ людей княжества. Эти „мужи" и составляли главный его оплотъ. Само московское княжество обязано возвышеніемъ своимъ, между прочимъ, могущественному и искусному боярству, значеніе котораго признавалось и Симеономъ Гордымъ, и Дмитріемъ Донскимъ [3]). Лѣтописи наполнены свидѣтельствами самостоятельности дружины [4]). Понятно

окончательный: судъ тіуна составлялъ низшую инстанцію въ отношеніи къ суду намѣстника". Впрочемъ, отношеніе тіуновъ къ намѣстникамъ довольно неясно. Вообще жалованныя грамоты говорятъ о судѣ намѣстниковъ и ихъ тіуновъ въ одинаковыхъ выраженіяхъ. Несмотря на это, проф. Сергѣевичъ полагаетъ, что врядъ ли намѣстники имѣли право весь принадлежавшій имъ судъ переносить на своихъ помощниковъ. Назв. соч., стр. 373.—См. Дмитріевъ, назв. соч., стр. 19 и слѣд.

[1]) Чичеринъ, *Опыты по исторіи русскаго права*, стр. 74.—„Дружина состояла изъ вольныхъ лицъ, связанныхъ съ княземъ посредствомъ свободнаго договора, который всегда могъ быть уничтоженъ въ случаѣ неудовольствія". Соловьевъ, назв. соч., т. III, стр. 13.

[2]) Ср., напримѣръ, договорную грамоту вел. кн. Василія Васильевича съ Можайскимъ княземъ Михаиломъ Андреевичемъ (1448 г.): „А кто имѣтъ жити твоихъ бояръ и дѣтей боярскихъ и слугъ въ моей отчинѣ въ великомъ княженіи: и мнѣ ихъ блюсти какъ и своихъ; а кто имѣтъ жити моихъ бояръ и дѣтей боярскихъ и слугъ въ твоей отчинѣ: и тебѣ ихъ блюсти какъ и своихъ. А кто которому князю служитъ, гдѣ бы ни жилъ, тому съ тѣмъ и ѣхати, которому служитъ... А боляромъ и дѣтемъ боярскимъ и слугамъ межи насъ волнымъ воля". С. Г. Г. и Д., т. I, № 70. Ср. также №№ 23, 92 и друг.

[3]) Симеонъ Гордый, въ завѣщаніи своемъ, обращаясь къ братьямъ (Андрею и Ивану) говоритъ: „слушайте отца нашего, владики Алексѣя (митрополита), да старыхъ бояръ, которые отцу нашему и намъ добра хотѣли".

Дмитрій Донской, умирая, говорилъ своимъ дѣтямъ: „бояръ своихъ любите, честь имъ достойную воздавайте, противъ ихъ службы, безъ воли ихъ ничего не дѣлайте".

[4]) Въ 1169 г. Владиміръ Мстиславичъ задумалъ напасть на племянника своего

само собою, что „мужъ", являвшійся къ князю, не подчинялся правиламъ служебной дисциплины и постепеннаго прохожденія всѣхъ ступеней іерархіи. Мѣсто на службѣ опредѣлялось общественнымъ положеніемъ новобранца. Вѣрно указаніе былины: „ты скажись, молодецъ, кто твой родъ и племень? По роду тебѣ мѣсто дать, по племени жаловати" [1]). Знатный мужъ сознаетъ свое право на почетное мѣсто въ дружинѣ и смотритъ на службу какъ на средство удовлетворить своему честолюбію, показать свою удаль, побиться за землю. Составленная изъ такихъ лицъ дружина ничѣмъ не напоминаетъ дисциплинированное чиновничество позднѣйшаго времени. Иная организація службы требовала коренного преобразованія служилаго сословія.

§ 20. Соединеніе всѣхъ княжествъ сѣверо-восточной Руси подъ властью московскаго князя имѣло, какъ извѣстно, рѣшительное вліяніе на судьбу служилаго сословія. Лучше сказать: сословіе это сложилось подъ вліяніемъ политики московскихъ государей [2]). Уничтоженіе права отъѣзда и помѣстная система закрѣпили старую дружину, боярство, прежнихъ удѣльныхъ князей на государеву службу. Прежніе „вольные слуги", которымъ обезпечивалась полная воля [3]), превращаются въ холоповъ великаго государя, пишутся уничижительными именами. Отъѣздъ преслѣдуется какъ государственная измѣна. Законъ съ точностью опредѣляетъ, какое количество службы обязанъ нести каждый служилый человѣкъ съ своего помѣстья [4]) и съ вотчины [5]). Отставка отъ службы допускается только при извѣстныхъ условіяхъ [6]), также какъ и отпуски [7]). За исправнымъ отбываніемъ службы слѣдитъ особое всесильное учрежденіе—разрядъ [8]). Уклоне-

---

Мстислава Изяславича Кіевскаго и объявилъ о томъ своимъ боярамъ. Но послѣдніе отвѣчали: „о собѣ еси, княже, замыслилъ, а не ѣдемъ по тобѣ, мы того не вѣдали".

[1]) Петровскій, *О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго*, стр. 7.

[2]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи*, стр. 29 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 142 и слѣд. Ред.].

[3]) См. стр. 26 примѣч. 2.

[4]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія*, стр. 49 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 160 и слѣд. Ред.].

[5]) Тамъ же.

[6]) См. Доп. къ Актамъ Истор. т. I, № 52, VII. Также № 47, I, III, IV.

[7]) Тамъ же, № 47, II.

[8]) Котошихинъ, *О Россіи въ царствованіе Алексія Михайловича*, гл. VII, ст. 3.—Миллеръ, въ своемъ сочиненіи *Извѣстія о дворянахъ россійскихъ*, говоритъ, что думный дьякъ, обыкновенно управлявшій этимъ приказомъ, имѣлъ надъ сими дворянами всю власть... даже до того, что могъ сажать ихъ въ тюрьму и наказывать тѣлесно.—См. Успенскій, *Опытъ повѣствованія о древностяхъ русскихъ*, т. I, стр. 303.

ніе отъ службы карается строго. Карательныя мѣры этого рода слѣдующимъ образомъ сгруппированы въ уложеніи 1649 года. Оно грозитъ за первый побѣгъ изъ полка кнутомъ, за второй—кнутомъ, убавкою помѣстнаго и денежнаго оклада, за третій—кнутомъ и отнятіемъ помѣстья. За побѣгъ домой съ бою—кнутомъ нещадно и отнятіемъ половины помѣстныхъ и денежныхъ окладовъ; сотенному головѣ, отпустившему служилаго человѣка безъ государева указа и воеводскаго вѣдома—батогами и тюрьмой; воеводѣ также жестокимъ наказаніемъ, „что̀ государь укажетъ“ [1]).

Съ измѣненіемъ юридическаго положенія служилаго сословія видоизмѣняется и самая идея службы. Она становится теперь повинностью, отбываемою на государя и государство. Воеводы мало напоминаютъ прежнихъ намѣстниковъ. Въ значительной степени справедливы слова г. Чичерина: „намѣстникъ завѣдывалъ дѣлами на себя, воевода — на царя“ [2]). Намѣстники и волостели были уничтожены при Иванѣ Грозномъ, именно потому, что они не удовлетворяли, съ точки зрѣнія правительства, потребностямъ мѣстнаго народонаселенія [3]). Въ воеводскихъ наказахъ первою обязанностью служащаго выставляется попеченіе о царскомъ интересѣ [4]). „Государево и земское дѣло“ выдвигается на первый планъ. Судебники настаиваютъ на точномъ и безкорыстномъ исполненіи служащими своихъ обязанностей. Они воспрещаютъ посулы [5]) и отказъ въ правосудіи [6]). То же дѣлаетъ и уложеніе [7]).

§ 21. Реформа служилаго сословія соединялась съ другою перемѣною, чрезвычайно важной. Мы говоримъ объ измѣненіи отношеній царской власти къ администраціи и суду. Власть московскихъ царей, безъ сомнѣнія, была сильнѣе власти князей древней Россіи; по-

---

[1]) Улож., гл. VII.

[2]) *Областныя учрежденія*, стр. 54. — Дмитріевъ, назв. соч., стр. 122 и слѣд.—Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 60 и слѣд.

[3]) Акты арх. экспед., т. I, №№ 242, 243 и мног. друг.

[4]) Воеводскіе наказы обыкновенно заканчивались слѣдующими словами: „государевымъ дѣломъ промышляти о всемъ по сему и по прежнимъ государевымъ наказамъ, какъ бы государеву имени было къ чести и дѣлу государеву прибыльнѣе, и во всемъ государю искати прибыли съ великимъ радѣньемъ и служилыхъ и всякихъ людей судить и между ими расправы чинить вправду, по государеву крестному цѣлованью, и посадскихъ людей и волостныхъ крестьянъ отъ всякаго насильства оберегати, чтобъ имъ ни отъ кого обидъ и насильства не было“. См. мою *Исторію мѣстнаго управленія*, стр. 303. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 398. Ред.].

[5]) Судебникъ 1497 г., введеніе. Царскій судебникъ, ст. 1, 3, 4, 5, 99.

[6]) Царскій судебникъ, ст. 7.

[7]) См. особенно гл. X.

слѣдніе не владѣли закрѣпощенными сословіями и имѣли передъ собою свободное вѣче. Московскіе государи добили вѣчевой обычай въ Новгородѣ, во Псковѣ, и стали во главѣ тяглыхъ сословій. Но древніе князья имѣли больше непосредственнаго вліянія на судъ и управленіе, чѣмъ цари московскіе. Личный, непосредственный судъ князя, въ принципѣ, по крайней мѣрѣ, былъ общимъ правиломъ. Въ царской Россіи непосредственное управленіе и судъ царя становятся исключеніемъ. Цари, владѣя государствомъ обширнымъ, имѣя дѣло съ усложнившимися задачами управленія, не могли обходиться случайною и нерегулированною помощью нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Князь раздѣлялъ свою власть съ дружиною, посадниками и намѣстниками. Говоря языкомъ экономистовъ, древне-русская администрація знала только простое сотрудничество — раздробленіе труда. Въ царской Россіи зарождается сотрудничество сложное, нѣкоторое раздѣленіе труда, спеціализація занятій.

Явленіе это было послѣдствіемъ новаго, неизвѣстнаго древней Россіи, начала, именно начала порученія, начала приказнаго. Начало порученія (приказа) предполагаетъ, что верховная власть ввѣряетъ опредѣленному учрежденію извѣстный родъ дѣлъ или лицъ, съ тѣмъ, что учрежденіе это вѣдаетъ порученные ему предметы самостоятельно, на основаніи уставовъ, докладывая государю только о тѣхъ дѣлахъ, которыхъ зачѣмъ либо вершить „не мочно“.

Приказное начало довольно опредѣленно выступаетъ еще въ судебникѣ Ивана III. Во первыхъ, судебникъ прямо поручаетъ отправленіе правосудія боярамъ и окольничьимъ [1]), почему они являются не пособниками вел. князя въ отправленіи правосудія, но самостоятельными органами правосудія. Далѣе, предполагалось, что каждый „судья“ будетъ имѣть свою компетенцію; каждый бояринъ обязывался „давати всѣмъ жалобникамъ управа во всемъ, которымъ пригоже; а котораго жалобника и не пригоже управити, и то сказати великому князю, или къ тому его послати, которому которые люди приказаны вѣдати“. То же и еще опредѣленнѣе говоритъ царскій судебникъ [2]). Терминъ, употребленный въ первый разъ по отношенію къ суду, сдѣлался родовымъ вскорѣ послѣ Ивана III: именемъ приказовъ обозначались мѣста центральнаго управленія [3]). Хотя рядомъ съ названіемъ „приказъ“ существовали

---

[1]) Судебникъ 1497 г., введеніе.

[2]) Царскій судебникъ, ст. 7.

[3]) Неволинъ, тамъ же, стр. 139.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 121.

и другія названія, напримѣръ, четверть [1]), дворецъ [2]), изба [3]), дворъ [4]), но слово „приказъ“ сдѣлалось родовымъ. Такъ, Котошихинъ всѣ мѣста центральнаго управленія называетъ общимъ именемъ „приказы“, хотя при исчисленіи отдѣльныхъ приказовъ употребляетъ и другія названія [5]).

§ 22. Прямыми послѣдствіями приказнаго начала должно признать слѣдующія: 1) раздѣленіе дѣлъ между отдѣльными установленіями по ихъ роду и виду; 2) появленіе понятія о компетенціи учрежденій [6]); 3) признаніе извѣстной самостоятельности учрежденій, въ кругѣ дѣлъ, имъ порученныхъ. Личныя, непосредственныя распоряженія царя имѣютъ мѣсто: а) по тѣмъ дѣламъ, которыхъ за чѣмъ либо въ приказахъ вершить „не мочно“, и которыя потому требовали доклада государю [7]); б) въ случаѣ жалобы частныхъ лицъ государю на злоупотребленія приказовъ и неправый судъ [8]); в) по дѣламъ, прямо изъятымъ изъ вѣдомства общихъ установленій и взятымъ въ непосредственное вѣдѣніе царя [9]); 4) опредѣляя компетенцію извѣстныхъ учрежденій, правительство должно было опредѣлить порядокъ ихъ дѣятельности извѣстными уставами или наказами. Впрочемъ, эта сторона законодательства была мало развита въ московской Россіи. Одни только судебныя мѣста имѣли передъ собою опредѣленный, писанный законъ. Таковы судебники и уложеніе. Прочія мѣста если и руководствовались общими правилами, то правилами, выработанными практически, путемъ приказнаго обычая. Мѣстныя начальства, воеводы, получали свои наказы, но они были

---

[1]) Костромская, Устюжская, Владимірская четверти. Четвертями назывались областные приказы. См. вторую часть этого тома.

[2]) Казанскій дворецъ, или приказъ казанскаго дворца.

[3]) Названіе „изба“ старинное. Многіе приказы первоначально назывались избами, напр., „помѣстная изба“.

[4]) Житный, казенный и другіе дворы.

[5]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII.

[6]) По крайней мѣрѣ, можно было указать главный родъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ приказу.

[7]) См. Царскій судебникъ, ст. 7: „а давати ему (судьѣ) жалобникамъ своего приказу всѣмъ управа, который будетъ жалобникъ бьетъ челомъ по дѣлу, а которому будетъ жалобнику, безъ государева вѣдома, управа учинить не мочно, ино челобитье его сказати Царю Государю“. Вопросъ о „докладахъ“ разсмотрѣнъ Дмитріевымъ, назв. соч., стр. 141 и слѣд.

[8]) Дмитріевъ, назв. соч., стр. 142.—Неволинъ, тамъ же, стр. 138, 140.

[9]) Такое значеніе имѣлъ приказъ тайныхъ дѣлъ, про который Котошихинъ говорилъ: „а устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ царѣ (Алексѣѣ Михайловичѣ), для того, чтобы его царская мысль и дѣла исполнилися всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали“. Назв. соч., глава VII, ст. 1.

составлены въ довольно общихъ выраженіяхъ [1]). 5) Съ развитіемъ приказнаго начала явилась и возможность установить нѣкоторую служебную іерархію. Явилось раздѣленіе должностей на мѣстныя, центральныя и высшія. Въ концѣ XVI и въ XVII вѣкѣ установилось уже извѣстное отношеніе и различіе между царскою думою, приказами и мѣстными должностями [2]).

§ 23. Новыя начала государственнаго управленія, зародившіяся въ московскомъ государствѣ, не получили, однако, должнаго развитія и примѣненія. Много причинъ препятствовало старой администраціи получить строго-государственный характеръ. Главнѣйшими изъ нихъ были: 1) особый складъ служилаго сословія; 2) сохранившаяся сила личнаго начала, не устраненнаго системою приказныхъ должностей; 3) отсутствіе надзора за дѣятельностью административныхъ лицъ и отсутствіе правильныхъ началъ ихъ отвѣтственности.

§ 24. Великимъ князьямъ московскимъ удалось вполнѣ закрѣпостить прежнюю дружину. Исчезла ея прежняя свобода; исчезли, особенно во время Ивана Грознаго, старые роды бояръ, которыхъ Дмитрій Донской приказывалъ слушать своимъ дѣтямъ. „Прежніе большіе роды князей и бояръ“, писалъ Котошихинъ, „многіе безъ остатку миновались“ [3]). Несмотря на это, многіе остатки старины уцѣлѣли въ позднѣйшее время, не поддаваясь силѣ новыхъ законовъ и задерживая развитіе государственнаго управленія.

Сила стараго „породнаго“ начала выразилась въ обычаѣ мѣстничества. Служилый классъ, потомки старыхъ боярскихъ и княжескихъ родовъ, безпрекословно несли государеву службу, писались царскими холопами и уничижительными именами. Но царская власть, при назначеніи на должности, при раздачѣ наградъ, должна была сообразоваться съ породою лица. Бояринъ А не могъ служить подъ бояриномъ Б или вмѣстѣ съ окольничьимъ В. Онъ не могъ довольствоваться тою же наградою, какую получилъ другой его товарищъ, если послѣдній не равнялся съ нимъ породою. Мѣстничество было не только обычаемъ, но правомъ, и въ разрядѣ велись формальные процессы для охраненія этого права, если оно было нарушено въ томъ или другомъ случаѣ. Въ этихъ спорахъ, становившихся съ каждымъ годомъ смѣшнѣе и тягостнѣе, въ этомъ „бо-

---

[1]) См. мою *Исторію мѣстнаго управленія* [*Собр. соч.* Град., т. II. Ред.].

[2]) См. Дмитріевъ, назв. соч., стр. 346 и слѣд.—Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 60.

[3]) Котошихинъ, назв. соч., гл. II, ст. 1.

гопротивномъ" мѣстничествѣ выразилось, однако, старое начало, что извѣстный кругъ лицъ по рожденію своему имѣетъ право на особенную близость къ государю, на особенный почетъ въ государствѣ. Сожженіе разрядныхъ книгъ въ 1682 году [1]) не искоренило окончательно стараго обычая. Нужны были крутыя мѣры и личный примѣръ Петра, чтобы ввести въ государственную службу другія начала.

Продолжавшееся господство личнаго начала выразилось: а) въ организаціи приказовъ и б) въ распредѣленіи между ними предметовъ вѣдомства. Въ приказъ сажали обыкновенно нѣсколько лицъ, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы приказы были коллегіями [2]). Первенство „старшаго боярина" давало ему перевѣсъ надъ „товарищами" [3]). Нерѣдко эти „товарищи" были связаны съ нимъ кров-

---

[1]) Соборное дѣяніе объ уничтоженіи мѣстничествъ помѣщено въ П. С. З. № 905. Какъ извѣстно, соборъ 1682 г. состоялся вслѣдствіе неудачи нашихъ войскъ подъ Чигириномъ. Первоначально былъ устроенъ особый совѣтъ подъ предсѣдательствомъ князя В. В. Голицына, изъ выборныхъ людей и разныхъ чиновъ. Выборные люди совмѣстно съ боярами возстали противъ мѣстничества и заявили, между прочимъ: „И для совершенной въ его государскихъ ратныхъ и въ посольскихъ и во всякихъ дѣлѣхъ прибыли и лучшаго устроенія, указалъ бы великій государь всѣмъ бояромъ и окольничимъ и думнымъ и ближнимъ людемъ и всѣмъ чинамъ быти на Москвѣ въ приказѣхъ и въ полкѣхъ, у ратныхъ и у посольскихъ и у всякихъ дѣлъ и въ городѣхъ межъ себя безъ мѣстъ, гдѣ кому великій государь укажетъ, и никому ни съ кѣмъ впредь розрядомъ и мѣсты не считаться, и розрядные случаи и мѣста отставить и искоренить, чтобы впредь отъ тѣхъ случаевъ въ его государевыхъ ратныхъ и во всякихъ дѣлѣхъ помѣшки не было".

Челобитье выборныхъ людей было донесено государю, который созвалъ на соборъ высшихъ свѣтскихъ чиновъ и духовныхъ властей. 12 января 1682 г. соборъ открылся рѣчью государя о невыгодахъ мѣстничества. Она заканчивалась слѣдующими словами: „и вы бы, святѣйшій патріархъ, со архіереи, намъ великому государю намѣреніе свое о томъ объявили: по нынѣшнему ли выборныхъ людей челобитью, всѣмъ розрядамъ и чинамъ быти безъ мѣстъ, или по прежнему быть съ мѣсты?"

Послѣ патріарха, тотъ же вопросъ былъ предложенъ и свѣтскимъ чинамъ. Выслушавъ мнѣніе какъ духовныхъ, такъ и свѣтскихъ чиновъ, государь объявилъ свою волю объ уничтоженіи мѣстничества и сожженіи разрядныхъ книгъ. „Соборное дѣяніе" свидѣтельствуетъ, что присутствовавшіе на соборѣ встрѣтили это рѣшеніе восклицаніями: „да погибнетъ во огни оное, Богомъ ненавистное, враждотворное, братоненавистное и любовь отгоняющее мѣстничество и впередь да не воспомянется во вѣки". Литературу по этому вопросу см. у проф. Андреевскаго, *Русск. Госуд. право*, стр. 480, примѣч.

[2]) Ср. Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, стр. 50 и слѣд. — Неволинъ, тамъ же, стр. 140.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 124.

[3]) Неволинъ, тамъ же, стр. 141. „Хотя по закону въ тѣхъ приказахъ, гдѣ было нѣсколько судей, дѣла надлежало рѣшать всѣмъ судьямъ вмѣстѣ; но на самомъ дѣлѣ первенствующій судья имѣлъ такую силу, что онъ дѣлалъ что хотѣлъ".

нымъ родствомъ, иногда чрезвычайно близкимъ [1]). Самая іерархія приказовъ опредѣлялась „породою“ и общественнымъ положеніемъ лица, ими управлявшаго [2]).

Понятно, какъ при этихъ условіяхъ плохо были опредѣлены границы и задачи властей. Одному и тому же лицу или установленію „приказывались“ самыя различныя вещи [3]). Напримѣръ, въ разрядномъ приказѣ, по общему правилу, вѣдомы были „всякія воинскія дѣла и городы строеніемъ и крѣпостьми и починкою и ружьемъ и служивыми людми“ [4]). Въ то же время онъ имѣлъ и другія административныя и даже судебныя обязанности [5]). Въ приказѣ большого дворца вѣдалось дворцовое хозяйство: „да въ томъ же приказѣ вѣдомы болши 40 городовъ, посадскіе люди, тягломъ и податми“;... „да въ томъ же приказѣ вѣдомы печать, и собираютъ печатныя пошлины съ грамотъ и съ иныхъ дѣлъ“ [6]). Въ приказѣ большой казны были вѣдомы: „гости, и гостиная и суконная сотни, и серебренаго дѣла мастеры и многихъ городовъ торговые люди... и денежный дворъ... и желѣзнаго дѣла заводъ, отъ Москвы 90 верстъ, подъ Тулою: и дѣлаютъ желѣзо, и пушки, и ядра льютъ про царя“ [7]). Отсутствіе правильной системы въ распредѣленіи задачъ вело къ чрезмѣрному

---

[1]) Такъ, въ 1686 г. аптекарскимъ приказомъ завѣдывали двое князей Одоевскихъ; когда, въ 1689 г., одинъ изъ нихъ умеръ, то на мѣсто его былъ назначенъ его сынъ. Въ 1666 г. приказомъ большой казны и лифляндскихъ дѣлъ управляли окольничій Богданъ Матвѣевичъ Хитрово, да сынъ его стольникъ Иванъ Богдановичъ Хитрово. Въ 1689 г. въ иноземскомъ приказѣ были братья Голицыны и т. д.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 338.

[2]) Когда, въ 1692 году, посольскимъ приказомъ управлялъ знаменитый князь Василій Васильевичъ Голицынъ, этотъ приказъ взялъ верхъ надъ разрядомъ, до тѣхъ поръ занимавшимъ первенствующее мѣсто между приказами, просто на томъ основаніи, что былъ канцеляріею перваго человѣка въ государствѣ.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 126.

[3]) Неволинъ, назв. соч., стр. 140: „Хотя каждый приказъ имѣлъ свой опредѣленный предметъ занятій, но правильнаго разграниченія между предметами одного приказа и другого не было. Иногда къ первоначальнымъ предметамъ приказа въ теченіе времени было присоединяемо множество постороннихъ; иногда тотъ или другой изъ первоначальныхъ предметовъ приказа выходилъ изъ-подъ его вѣдомства“.—Справедливо замѣчаетъ г. Дмитріевъ: „Личный характеръ не могъ сдѣлать приказы мѣстами постоянными. Они соединялись и раздѣлялись безпрестанно, смотря по тому, давалось ли довѣренному лицу лишнее порученіе, или, напротивъ, обиліе дѣлъ заставляло давать порученіе другому“. Назв. соч., стр. 124.—См. также мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. 221—256. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 322—356. Ред.].

[4]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII, ст. 3.

[5]) См. мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. III и слѣд. приложеній. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 479 и слѣд. приложеній. Ред.].

[6]) Котошихинъ, тамъ же, ст. 4.

[7]) Тамъ же, ст. 9.

размноженію приказовъ, которые сами не знали своей компетенціи [1]). Путаница приказныхъ отношеній гибельно дѣйствовала и на мѣстное управленіе [2]).

При отсутствіи правильной системы распредѣленія задачъ, самое число приказовъ было неопредѣленно. Они возникали изъ чисто случайныхъ порученій, и количество ихъ то уменьшалось, то увеличивалось безъ всякаго плана. Мѣры къ упрощенію приказнаго управленія состояли въ соединеніи приказовъ въ одно управленіе. Иные приказы сливались съ другими; другіе, не уничтожаясь, подчинялись высшему завѣдыванію одного, въ качествѣ присудныхъ ему. Но законодательство не всегда руководствовалось правиломъ „соединять однородное и раздѣлять разнородное". Напримѣръ, земскій приказъ соединился съ стрѣлецкимъ; костромскою четвертью, въ 1698 г., управляли тѣ же судьи, что и стрѣлецкимъ приказомъ. Въ мѣстномъ управленіи путаница была еще ужаснѣе. Жители подъконецъ не знали, у какого начальства искать имъ управы.

§ 25. Неудовлетворительность и злоупотребленія администраціи зависѣли также отъ недостаточности средствъ надзора за нею и слабаго развитія отвѣтственности должностныхъ лицъ. Средствами сдерживать злоупотребленія служащихъ были: 1) частая смѣна ихъ; 2) страхъ царской опалы; 3) челобитья мѣстныхъ жителей. Но всѣ они не приводили къ удовлетворительному результату. Воеводы, назначаемые на краткій срокъ, спѣшили воспользоваться имъ для личнаго обогащенія; челобитья рѣдко доходили до государя, и еще рѣже постигала виновныхъ опала. Только правильная система контроля и отвѣтственность могли уменьшить злоупотребленія. Но ихъ не выработала Москва [3]).

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Образованіе должностей съ Петра Великаго.

§ 26. Реформа Петра Великаго положила основаніе системѣ органическихъ должностей, отличной отъ системы приказной [4]). Система органическихъ должностей въ Россіи явилась не въ качествѣ

[1]) См. мою *Исторію мѣстн. упр.*, стр. 369. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 461. Ред.].

[2]) Тамъ же, стр. 361 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. II, стр. 454 и слѣд. Ред.].— Дмитріевъ, назв. соч., стр. 338 и слѣд.

[3]) Ср. мое соч. *Высшая администрація XVIII столѣтія*, стр. 32 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 75 и слѣд. Ред.].

[4]) Для исторіи государственныхъ установленій въ XVIII вѣкѣ см. мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*—Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Образов. упр.

реакціи противъ вотчинно-феодальнаго порядка, а какъ средство внести начало законности и порядка въ область всесильнаго управленія, какъ средство упорядочить, такъ сказать, само государство. Въ такомъ духѣ задумалъ свою реформу Петръ Великій. Понятіе органической должности предполагаетъ существованіе опредѣленнаго и постояннаго установленія съ указаннымъ для него въ законѣ кругомъ вѣдомства и степенью власти. Поэтому совокупность правъ и обязанностей, соединенныхъ съ должностью, не зависитъ отъ лица, ее занимающаго; она является прямымъ послѣдствіемъ существа и рода дѣлъ, ей предоставленныхъ. Здѣсь не мѣсто останавливаться на подробностяхъ исторіи должностей со времени Петра I. Для нашей цѣли достаточно будетъ остановиться на главныхъ началахъ, внесенныхъ реформою этого государя и постепенно развивавшихся до настоящаго времени.

§ 27. Система закономъ организованныхъ должностей предполагаетъ разграниченіе между дѣятельностью главы государства и управленіемъ учрежденныхъ имъ мѣстъ. Каждое установленіе дѣйствуетъ на основаніи даннаго ему закономъ полномочія, слѣдовательно, имѣетъ право на самостоятельное и, при извѣстныхъ условіяхъ, окончательное, рѣшеніе предоставленныхъ ему дѣлъ, подъ условіемъ отвѣтственности за нарушенія своей законной обязанности. Слѣдовательно, власть главы государства обнаруживается только въ извѣстномъ кругѣ дѣлъ, ему непосредственно подвѣдомственныхъ. Законодательство Петра Великаго положило основаніе строгому раздѣленію двухъ сферъ: области непосредственнаго дѣйствія монарха и области управленія, ввѣреннаго разнымъ государственнымъ установленіямъ. Идеи преобразователя нагляднѣе всего выразились въ законахъ, касавшихся отправленія правосудія. Они были вызваны практическими неудобствами, раздражавшими Петра,—именно старымъ обычаемъ обращаться прямо къ государю по своимъ тяжебнымъ дѣламъ. Этотъ обычай вызвалъ множество запретительныхъ указовъ [1]). Между ними особенно замѣчателенъ указъ 1718 года [2]), установившій слѣдующія начала, подтверждавшіяся и впослѣдствіи: 1) чтобы никакого чина люди о дѣлахъ, принадлежащихъ до расправы на то учрежденнаго правительства, отнюдь самому Его Царскому Величеству прошенія своего не подавали; 2) чтобы челобит-

---

и т. д., стр. 210 и слѣд.—Петровскій, *О сенатѣ въ царств. Петра Вел.*—Дмитріевъ, *Исторія суд. инстанц.*—Кавелинъ, *Собр. соч.*, т. I, Основныя начала русскаго судоустройства и т. д.—Проф. Андреевскій, *О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ.*

[1]) См. П. С. З. №№ 2787, 2865, 3261, 3577, 4785 и т. д.

[2]) П. С. З. № 3261.

чики при подачѣ прошеній соблюдали порядокъ установленныхъ инстанцій [1]); 3) крайнимъ предѣломъ для всѣхъ челобитныхъ долженъ быть сенатъ, на который уже воспрещается приносить жалобы [2]).

Въ болѣе спокойныхъ выраженіяхъ, но такъ же ясно высказано начало самостоятельности коллегій и другихъ установленій въ ихъ регламентахъ. Не говоримъ уже о сенатѣ, указы котораго, по силѣ своей, были приравнены къ указамъ самого государя [3]), но и другимъ коллегіямъ дано право самостоятельно вѣдать свои части, въ предѣлахъ регламентовъ. Такъ, въ манифестѣ объ учрежденіи духовной коллегіи сказано: „повелѣваемъ всѣмъ вѣрнымъ подданнымъ Нашимъ, всякаго чина, духовнымъ и мірскимъ, имѣти сіе за важное и сильное правительство, и у него крайнія дѣлъ духовнымъ управы, рѣшенія и вершенія просить, и судомъ его опредѣленнымъ довольствоватися, и указовъ его слушать во всемъ, подъ великимъ за противленіе и ослушаніе наказаніемъ противъ прочихъ коллегій“ [4]). По общему правилу, обращеніе подчиненныхъ установленій къ верховной власти допускалось въ томъ случаѣ, если законы и регламенты оказывались недостаточными и требовалось дополненіе ихъ новыми узаконеніями и правилами [5]). Съ нѣкоторыми измѣненіями и ограниченіями, начала, установленныя Петромъ Великимъ, дошли до насъ и выражены въ основныхъ законахъ, равно какъ и установленіяхъ мѣстъ судебныхъ [6]). Отправленіе правосудія предоставлено

---

[1]) Порядокъ этихъ инстанцій подробно опредѣленъ указомъ 1720 года, П. С. З. № 3577.

[2]) П. С. З. № 3261: „въ случаѣ же, который можетъ, свыше чаянія, принасть, что оные жъ неудовольствованные челобитчики отъ своей неразумной продерзливости и онаго сената правосудіемъ не удовольствуются, потомъ имъ уже больше никуда своего челобитья не имѣть“, и т. д.

[3]) П. С. З. № 2328. Петръ Великій не только далъ сенату право на самостоятельное управленіе, но положительно требовалъ отъ него самостоятельности. „Всѣхъ къ нему обращающихся онъ отсылалъ въ сенатъ. 1711 года, 12 мая, адмиралъ Апраксинъ обращается къ Петру съ жалобой на недостатокъ въ деньгахъ; Петръ отвѣчаетъ: „о деньгахъ изволь писать къ сенату, ибо все на нихъ положено“. Побуждая сенатъ къ усиленной дѣятельности, Петръ пишетъ изъ Торуня: „товары, которые были въ канцеляріяхъ и нынѣ для оныхъ извѣстія расходу и приходу послали, и то добро учинили, но и лучше тово старайтесь съ сего числа въ оныхъ прибыль учинить, ибо нынѣ уже все у васъ въ рукахъ“.—Петровскій, назв. соч., стр. 228.

[4]) П. С. З. № 3718.

[5]) См. Генеральный Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. LVI; П. С. З. №№ 4279, 4380 и т. д.

[6]) Несмотря на свое философское направленіе и значеніе, „Наказъ“ Екатерины II довольно мало затрогиваетъ этотъ вопросъ, но относящіяся сюда немногія статьи чрезвычайно опредѣлительны. Сюда относятся ст. 18—20, 98—102. Ср. первый томъ этого сочиненія.

судебнымъ установленіямъ; такъ, по ст. 213 учрежд. мин., „власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ“ [1]). Функціи управленія распредѣляются слѣдующимъ образомъ: „Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти вверяется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“ [2]). Компетенція и степень власти каждаго установленія опредѣляются закономъ [3]).

§ 28. Система органическихъ должностей предполагаетъ распредѣленіе между ними предметовъ вѣдомствъ, сообразно ихъ роду и виду. Другими словами, каждой должности соотвѣтствуетъ опредѣленная компетенція, опредѣляемая а) родомъ дѣлъ и б) степенью власти.

а) Различіе компетенціи по роду дѣлъ, въ высшемъ своемъ выраженіи, должно подчиниться началу раздѣленія властей, законодательной, судебной и административной. Но признаніе и практическое примѣненіе этого начала предполагаетъ значительное политическое развитіе страны, какого, конечно, не имѣла Россія не только во время Петра Великаго, но и долгое время послѣ него. Поэтому разграниченіе компетенціи разныхъ установленій на первый разъ опредѣлилось не родомъ власти, а родомъ дѣлъ.

Генеральный регламентъ, данный учрежденнымъ въ 1717 и слѣд. годахъ коммиссіямъ, раздѣляетъ ихъ именно по роду предоставленныхъ имъ дѣлъ. Таковы были: 1) коллегія иностранныхъ дѣлъ, для внѣшнихъ сношеній [4]); 2) камеръ-коллегія, вѣдавшая „всякое расположеніе и вѣдѣніе доходовъ денежныхъ всего государства“ [5]); 3) юстицъ-коллегія, вѣдавшая „судныя и розыскныя дѣла“; въ той же коллегіи въ вѣдѣніи и „помѣстный приказъ“ [6]); 4) ревизіонъ-коллегія — „счетъ всѣхъ государственныхъ приходовъ и расходовъ“ [7]); 5) воинская—„арміи и гарнизоны и всѣ воинскія

[1]) Ср. учр. суд. уст., ст. 1 и слѣд.; учр. сената, ст. 3 и т. д.

[2]) Осн. зак., ст. 80.

[3]) Тамъ же, ст. 81.

[4]) Учрежденіе коллегіи иностр. дѣлъ, см. П. С. З. № 3518 (1720 года).

[5]) П. С. З. № 3255.—Регламентъ камеръ-коллегіи, тамъ же, № 3466.

[6]) П. С. З. № 3255, п. 3; ср. №№ 3202, п. 1, 3224. Помѣстный приказъ былъ образованъ въ самостоятельную вотчинную коллегію въ 1722 году. П. С. З. № 3881.

[7]) П. С. З. № 3255, п. 4. Она вскорѣ была присоединена къ сенату (1722 года, П. С. З. № 3877). По кончинѣ Петра она опять возстановлена и просуществовала, съ разными измѣненіями, до 1788 года.

дѣла“ [1]); 6) адмиралтейская — „флотъ со всѣми морскими воинскими служители къ тому принадлежащими морскими дѣлами и управленіи“ [2]); 7) коммерцъ-коллегія — „смотрѣть надъ всѣми торгами и торговыми дѣйствіи“ [3]); 8) — штатсъ-контора (казенный домъ)—„вѣдѣніе всѣхъ государственныхъ расходовъ“ [4]); 9) бергъ-коллегія и мануфактуръ-коллегія—для завѣдыванія горнымъ дѣломъ и попеченія надъ ремеслами и рукодѣліями [5]). Задачи мѣстнаго управленія были распредѣлены между многочисленными, вновь учрежденными, должностями [6]). Каждой коллегіи воспрещено вмѣшиваться въ компетенцію другой [7]).

Классификація, установленная Петромъ Великимъ, послужила основаніемъ для дальнѣйшаго развитія разныхъ отраслей управленія. Она должна была испытать, впрочемъ, множество превратностей. Особенно пострадали мѣстныя должности [8]). Вскорѣ послѣ смерти Петра, созданная имъ система мѣстныхъ должностей была уничтожена и не вызвала существенныхъ улучшеній до Екатерины II. Въ манифестѣ объ учрежденіи губерній императрица жаловалась, что „въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею и, сверхъ того, еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются, а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены; ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія“ [9]).

---

[1]) П. С. З. № 3255, п. 5.

[2]) Тамъ же, п. 6. Регламентъ адмиралтействъ-коллегіи, см. П. С. З. № 3937 (5 апрѣля 1722 года).

[3]) Тамъ же, п. 7. Первый регламентъ коммерцъ-коллегіи данъ былъ въ 1719 г. (№ 3318). Впослѣдствіи, съ учрежденіемъ главнаго магистрата, для вѣдѣнія „купецкихъ людей“ (1721 года, № 3708) задачи ея нѣсколько измѣнились, и она получила новый регламентъ (1724 года, № 4453).

[4]) Тамъ же, п. 8. Регламентъ штатсъ-конторъ коллегіи, см. П. С. З. № 3303 (1719 года).

[5]) Тамъ же, п. 9. Первоначально бергъ- и мануфактуръ-коллегіи должны были составлять одно учрежденіе. Регламентъ бергъ-коллегіи данъ въ 1719 году (№ 3464). Въ 1723 году мануфактуръ-коллегія получила самостоятельное существованіе и свой регламентъ (№ 4378).

[6]) См. инструкціи (наказы) воеводамъ (и губернаторамъ) 1719 г., № 3294; земскимъ комиссарамъ, № 3295; земскимъ камерирамъ, № 3296; земскимъ фискаламъ, № 3479, и т. д.

[7]) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. XIV.

[8]) Дмитріевъ, назв. соч., стр. 452 и слѣд.—Кавелинъ, назв. соч., стр. 240 и слѣд. — Мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 140 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 169 и слѣд. Ред.].

[9]) П. С. З. № 14392.

Учрежденіе о губерніяхъ исправило это неудобство и положило основанія правильному раздѣленію труда въ мѣстномъ управленіи, но зато система высшаго управленія осталась безъ должной организаціи. Правда, Екатерина II думала сосредоточить силу управленія въ управленіи мѣстномъ. Мѣстныя палаты должны были замѣнить прежнія коллегіи [1]). Но de facto мысль Екатерины не осуществилась и не могла осуществиться. Многія задачи администраціи попрежнему требовали дѣйствія высшаго правительства. Для разрѣшенія ихъ сосредоточивались обширныя полномочія въ рукахъ генералъ-прокурора [2]); императрица прибѣгала и къ началу личныхъ порученій [3]). Рядомъ съ управленіемъ генералъ-прокурора и системою личныхъ порученій, остались и нѣкоторыя коллегіи [4]). Все это, вмѣстѣ взятое, должно было привести къ большимъ безпорядкамъ, отъ которыхъ администрація спасалась только организаторскими способностями Екатерины. Но уже при ближайшихъ ея преемникахъ запутанность высшаго управленія приняла угрожающіе размѣры [5]). При императорѣ Александрѣ I учрежденіе министерствъ вызвано было именно необходимостью „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою“ [6]). Хотя эта мысль и не была осуществлена сразу, и компетенція министерствъ мѣнялась и мѣняется до сихъ поръ, но въ общихъ чертахъ начало раздѣленія труда осуществлено въ этой системѣ.

б) Съ бо́льшимъ трудомъ прокладывало себѣ дорогу начало раздѣленія властей—законодательной, судебной и административной. При Петрѣ Великомъ въ высшихъ установленіяхъ можно видѣть соединеніе всѣхъ трехъ функцій. Сенату поручаются управленіе государствомъ и судебныя обязанности; въ то же время ему принадлежитъ инициатива и обсужденіе законодательныхъ вопросовъ [7]). Не

---

[1]) Учрежд. о губ., ст. 106, 115, 118, 413, 414.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 524.

[2]) Ср. мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 208 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 229 и слѣд. Ред.].

[3]) Тамъ же, стр. 210. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 230. Ред.].

[4]) Во первыхъ, три главныя государственныя коллегіи: иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская. Затѣмъ остались и другія коллегіи, обязанности которыхъ не могли быть распредѣлены между мѣстными установленіями.

[5]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго.*

[6]) П. С. З. № 20406, введеніе.

[7]) Петровскій, назв. соч., стр. 230—246.—Мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 80. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 116, 117. Ред.]. Г. Петровскій утверждаетъ даже, что сенату принадлежало право законодательной власти. Мнѣніе это основательно разсмотрѣно г. Коркуновымъ (*Журналъ Гражд. и Угол. Права*, 1875 г., кн. 5, стр. 279 и слѣд.). Сенату, дѣйствительно, принадлежало широкое право распорядительной власти. — Онъ, въ отсутствіе государя, из-

меньшими правами облечены и коллегіи. Несмотря на то, что юстицъ-коллегія была учреждена спеціально для расправы [1]), но каждая изъ коллегій имѣла извѣстную долю судебной власти. Нечего говорить уже о томъ, что три коллегіи, военная, адмиралтейская и духовная (святѣйшій синодъ), по необходимости, имѣютъ свою спеціальную юрисдикцію. Но затѣмъ камеръ и штасъ-конторъ коллегіи имѣютъ право суда „по дѣламъ, касающимся казны, различныхъ переборовъ денегъ, провіанта, растраты ихъ“ и т. д. „Главный магистратъ судитъ купечество; бергъ и мануфактуръ коллегіи — лицъ, владѣющихъ фабриками и заводами, съ подчиненными имъ лицами и крестьянами“ [2]). Наконецъ, коллегіямъ дозволялось „ежели что̀ усмотритъ къ произведенію какой государственной пользы доносить Его Величеству, тако-жъ и сенату съ подлинными обстоятельствы на письмѣ, со приложеніемъ своей коллегіи мнѣнія“ [3]). Въ мѣстномъ управленіи предполагалось отдѣлить юстицію отъ администраціи [4]), но это намѣреніе не осуществилось [5]).

При Екатеринѣ II нѣкоторое разграниченіе двухъ функцій было проведено учрежденіемъ о губерніяхъ. Учреждены суды разныхъ инстанцій, и начальникамъ губерній запрещено вмѣшиваться въ отправленіе правосудія [6]). Тѣмъ не менѣе, имъ была открыта широкая дорога для вліянія на суды и обезпечена нѣкоторая доля участія въ правосудіи, что̀ уцѣлѣло до послѣдняго времени. Независимо отъ этого, административныя установленія имѣли много судебныхъ функцій,

---

даетъ и „генеральныя опредѣленія“, но подъ условіемъ отвѣтственности предъ государемъ и условіемъ послѣдующаго высочайшаго одобренія принятыхъ сенатомъ мѣръ. Въ концѣ царствованія Петра участіе сената въ дѣлахъ законодательныхъ было опредѣлено болѣе точными правилами. См. П. С. З. № 3970.

[1]) П. С. З. № 3261, п. 3... „бить челомъ въ юстицъ-коллегіи, которая особливо только для расправы учинена“.

[2]) Петровскій, назв. соч., стр. 249.—Дмитріевъ, назв. соч., стр. 483, 490, 493, 501.

[3]) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534), гл. LVI.—Ср. П. С. З. №№ 3970, 4330, 4453, ст. 32, 4577, 4378, п. 5.

[4]) П. С. З. № 3295, п. 22: „...а что отъ юстиціи въ уѣздѣ принадлежитъ, то впредь губернатору или воеводѣ и земскому комисару до онаго дѣла не имѣть; но Е. Ц. В. о томъ соизволилъ опредѣлить, чтобъ во всякой губерніи, или въ знатныхъ городахъ вышній судъ, а въ уѣздѣ нижній учреждены, и надлежащими регулы удовольствованы были“.—Ср. тамъ же, №№ 3294, пп. 5 и 6, 3282.

[5]) Самъ Петръ Великій отступилъ отъ принятыхъ имъ началъ. См. Дмитріевъ, назв. соч., стр. 448 и слѣд.

[6]) Учр. о губ. (П. С. З. № 14392), ст. 82: „государевъ намѣстникъ не есть судья“... Ст. 85: „государевъ намѣстникъ долженствуетъ вступаться за всякаго, кого по дѣламъ волочатъ, и принуждать судебныя мѣста своего намѣстничества рѣшить такое-то дѣло, но отнюдь не мѣшается въ производство онаго; ибо онъ есть яко хозяинъ своей губерніи, а не судья“.

какъ, напримѣръ, губернское правленіе и земскіе суды [1]). Въ области высшихъ установленій судебная власть все болѣе и болѣе сосредоточивалась въ рукахъ сената [2]), пока, наконецъ, при Александрѣ I не была объявлена его исключительною принадлежностью [3]). Но провозглашеніе такого принципа не устранило участія посторонних элементовъ въ отправленіи правосудія. Во первыхъ, по существу прежнихъ формъ процесса, весьма многія судебныя дѣла должны были восходить на разрѣшеніе верховной власти чрезъ законодательное учрежденіе — государственный совѣтъ [4]); во вторыхъ, министерствамъ открывалось участіе въ судопроизводствѣ по нѣкоторымъ дѣламъ [5]). Такой порядокъ продолжался до изданія судебныхъ уставовъ.

Еще труднѣе было провести рѣзкую границу между законодательною и исполнительною властями, слѣдовательно, между закономъ и распоряженіемъ. XVIII столѣтіе не приступало къ этой задачѣ. Въ XIX вѣкѣ разграниченіе между этими властями, повидимому, установлено было учрежденіемъ государственнаго совѣта, какъ законодательнаго, и министерствъ, какъ исполнительнаго установленій. Какъ осуществилось это предположеніе, будетъ сказано ниже.

§ 29. Третій признакъ органическихъ должностей состоитъ въ томъ, что дѣятельность ихъ основывается на законѣ и притомъ въ двоякомъ смыслѣ: 1) на всей совокупности законодательныхъ нормъ, опредѣляющихъ права и обязанности подданныхъ, общія права и обязанности правительства, и 2) на уставахъ, наказахъ и т. д., опредѣляющихъ спеціально компетенцію даннаго установленія [6]).

Петръ Великій, при изданіи уставовъ, регламентовъ и т. д. для вновь учрежденныхъ должностей, первоначально руководствовался тѣмъ мотивомъ, „дабы всякой чинъ зналъ свою должность, и обязанъ былъ своимъ званіемъ, и невѣдѣніемъ не отговаривался“ [7]). Но впослѣдствіи, съ дальнѣйшимъ развитіемъ должностей, начало это

---

[1]) Учр. о губ., ст. 86, 97, 98, 229 и друг.—Ср. Св. Зак., т. II, изд. 1857 года, ст. 583—642, 716, пп. 33—46, 717 и т. д.

[2]) Ср. мое сочиненіе: *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 207—263. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 228—277. Ред.].

[3]) П. С. З. №№ 20405, п. 1, 24686, ст. 238 и 239.

[4]) Учр. сената, ст. 207, 227; учр. госуд. совѣта, ст. 23, пп. 19, 22. — Малышевъ, *Курсъ гражданскаго судопроизводства*, т. II, стр. 182 и слѣд.

[5]) Учр. министр., ст. 215.

[6]) Осн. зак., ст. 47 и 81.

[7]) Воинскій уставъ 1716 года, введеніе.—Ср. П. С. З. №№ 4436, 4572 и друг.

повело къ болѣе важнымъ результатамъ. Въ общихъ чертахъ они состояли въ слѣдующемъ:

1. Въ организаціи государственныхъ установленій по началамъ, наиболѣе, съ точки зрѣнія преобразователя, удовлетворявшимъ условіямъ законности. Организація принимаетъ коллегіальную форму. Уже въ 1713 году, при учрежденіи по губерніямъ ландратовъ, Петръ Великій ясно высказалъ, почему онъ предпочитаетъ коллегіальное начало всѣмъ другимъ. „...дѣла ихъ, то что имъ всѣ дѣла съ губернаторомъ дѣлать и подписывать, и губернаторъ у нихъ не яко властитель, но яко президентъ“ и т. д. [1]). Слѣдовательно, Петръ заботился, чтобы въ губерніи не было самовластныхъ властителей, какіе были въ приказахъ и на воеводскихъ должностяхъ. Личное начало отождествляется въ его глазахъ съ принципомъ произвола. Въ 1718 году онъ писалъ о коллегіяхъ: „коллегіи, т. е. собраніе многихъ персонъ, въ которыхъ президенты или предсѣдатели не такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи, дѣлали что хотѣли; въ коллегіяхъ же президентъ не можетъ безъ соизволенія товарищей своихъ ничего учинить“ [2]). Наконецъ, въ 1721 году, по поводу учрежденія духовной коллегіи, Петръ объяснилъ весьма подробно всѣ выгоды коллежскаго управленія [3]).

При системѣ коллегіальнаго управленія, начало законности обезпечивается: а) самостоятельностью коллегій, т. е. началомъ закономѣрности повиновенія относительно ихъ начальствъ, и б) системою надзора за дѣятельностью коллегій. Начало отвѣтственности, столь важное при системѣ единоличныхъ должностей, не примѣняется въ такой мѣрѣ къ коллегіямъ, гдѣ оно является средствомъ добавочнымъ [4]).

2. Самостоятельность коллегій, осуществленіе начала закономѣрнаго повиновенія, должна быть разсматриваема съ двоякой точки зрѣнія: а) въ отношеніи всей коллегіи къ высшему правительству и б) въ отношеніяхъ отдѣльныхъ членовъ коллегіи (и служащихъ при коллегіи) къ президенту. И тотъ и другой вопросъ были разрѣшены Петромъ Великимъ.

---

[1]) П. С. З. № 2673.

[2]) Тамъ же, № 3261.

[3]) Объ этомъ предметѣ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[4]) Графъ Сперанскій, въ своей извѣстной запискѣ о коллегіальныхъ учрежденіяхъ (*Архивъ ист. и практ. свѣд.* г. Калачова, 1859 г., кн. 3), замѣчаетъ, что начало отвѣтственности не примѣняется въ достаточной силѣ къ коллегіямъ. Это совершенно справедливо. Но при коллегіальномъ порядкѣ начало законности обезпечивается совершенно другими способами, чѣмъ при единоличномъ управленіи, требующемъ твердыхъ правилъ отвѣтственности.

а) Подчиняя коллегіи сенату, Петръ далъ имъ, однако, право не чинить исполненія по указамъ, „противнымъ его величества указамъ и высокому интересу“, и представлять о томъ сенату [1]). Это право, въ измѣненномъ видѣ, вошло и въ сводъ дѣйствующихъ законовъ [2]).

б) Самостоятельность отдѣльныхъ членовъ коллегіи выразилась: α) въ свободѣ мнѣній при разсмотрѣніи дѣлъ; β) въ правѣ и обязанности неисполненія незаконныхъ предписаній.

α) Генеральный регламентъ, говоря о подачѣ голосовъ въ коллегіяхъ, постановилъ, между прочимъ: „присемъ каждый членъ по своей присягѣ и должности обязанъ, пока о которомъ дѣлѣ разсуждаютъ, мнѣніе свое свободно и явственно объявлять, по правому своему разумѣнію и совѣсти, не взирая на персону, такъ какъ въ томъ предъ его величествомъ и предъ самимъ Богомъ отвѣтъ дать можетъ“ и т. д. [3]). Начало это принято въ дѣйствующее законодательство и считается основнымъ правиломъ для всѣхъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ удержалось коллегіальное дѣлопроизводство. Свобода мнѣній обезпечивается сенаторамъ [4]), членамъ государственнаго совѣта [5]), членамъ мѣстныхъ установленій [6]).

β) Указъ 1724 года, января 20, предписалъ всѣмъ служащимъ въ коллегіяхъ повиноваться своимъ начальникамъ во всемъ, что „не противно указамъ“.

Отсюда „возникала обязанность неисполненія“ противныхъ законамъ предписаній, подъ страхомъ отвѣтственности [7]), и обязанность представленія по начальству. Развитіе этихъ началъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ уже разсмотрѣно нами въ I томѣ [8]).

3. При системѣ коллежскаго управленія, интересы государства и законность дѣйствій обезпечиваются средствами надзора, теперь правильно устроеннаго. Петръ Великій обратилъ особенное вниманіе на этотъ предметъ. Въ его царствованіе были испытаны двѣ системы надзора: система фискаловъ и прокуратура [9]).

---

[1]) Генер. Регламентъ (П. С. З. № 3534).

[2]) Осн. зак., ст. 76.—Ср. часть I этого сочиненія.

[3]) Генер. Регламентъ, глава VI.

[4]) Учр. сената, ст. 250.

[5]) Учр. госуд. сов., ст. 89.

[6]) Св. Зак., т. II, ст. 147.

[7]) Т. е. самостоятельной отвѣтственности исполнителя незаконнаго предписанія.

[8]) Ср. также мою статью—Законъ и распоряженіе по русскому праву, въ *Сборникѣ госуд. знаній*, т. I. [*Собр. соч.* Град., т. VII, приложеніе. Ред.].

[9]) О фискалахъ и прокуратурѣ см. Петровскій, назв. соч., стр. 98 — 185, и мое соч.: *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 81—87, 108—122. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 118—123, 141—153. Ред.].

Система фискаловъ соотвѣтствуетъ періоду областныхъ реформъ Петра, когда вся сила администраціи была сосредоточена въ губернскихъ должностяхъ, дѣйствовавшихъ подъ верховнымъ надзоромъ и руководствомъ сената. Назначеніе фискаловъ не состояло только въ наблюденіи за порядкомъ и законностью дѣлопроизводства въ присутственныхъ мѣстахъ. Они не имѣли прямого и опредѣленнаго закономъ участія въ производствѣ дѣлъ. Обязанность фискала опредѣляется такъ: „долженъ онъ надъ всѣми дѣлами тайно надсматривать и провѣдывать про неправый судъ, такожъ въ сборѣ казны и прочаго, и кто неправду учинитъ, то долженъ оберъ-фискалъ позвать его предъ сенатъ (какой высокой степени ни есть) и тамо его уличить“ [1]). Подобнымъ же образомъ опредѣлены обязанности прочихъ фискаловъ [2]). Итакъ, фискалъ есть какъ бы публичный обвинитель, дѣйствующій скрытными средствами, „тайно“ надсматривающій и „провѣдывающій“. Изъ самаго характера фискальской должности понятно, почему она возбудила всеобщее неудовольствіе. Самъ Петръ сознавался, что чинъ фискальскій „зѣло ненавидимъ“ [3]). Учрежденіе это пало, не доживъ до преобразованій Екатерины II [4]).

Прокуратура явилась въ концѣ царствованія Петра съ развитіемъ коллежскаго управленія. Начало ей было положено учрежденіемъ знаменитой должности генералъ-прокурора, въ 1722 году. Обязанность его должна была состоять: 1) въ надзираніи за тѣмъ, чтобы сенатъ свою должность хранилъ и въ своемъ званіи праведно и нелицемѣрно исполнялъ [5]); 2) въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы сенатскіе указы исполнялись подчиненными мѣстами [6]); 3) въ наблюденіи за дѣятельностью другихъ коллегій, чрезъ подчиненныхъ ему прокуроровъ. Послѣдніе, каждый относительно своей коллегіи, были облечены правами генералъ-прокурора [7]). Средства прокурорскаго надзора не состояли уже въ „тайномъ“ провѣдываніи о неправдѣ; члены его состояли каждый при опредѣленномъ установленіи и пользовались явными, самимъ закономъ указанными средствами для противодѣйствія безпорядкамъ и незаконнымъ рѣшеніямъ. Главнѣй-

---

[1]) П. С. З. № 2331.

[2]) Тамъ же, №№ 2786, 3211 и друг.

[3]) Тамъ же, № 3479, ст. 16.

[4]) Обстоятельное изложеніе злоупотребленій фискальскихъ, см. Петровскій, назв. соч., стр. 149 и слѣд.

[5]) П. С. З. № 3979, ст. 1 и 2.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 3. Прокуроры были учреждены въ столицѣ при коллегіяхъ, а въ мѣстностяхъ при надворныхъ судахъ.

шимъ изъ нихъ было право протеста, съ правомъ представленія высшему установленію и даже государю [1]).

Система прокурорскаго надзора не только удержалась въ послѣдующемъ законодательствѣ, но и получила дальнѣйшее развитіе. Съ изданіемъ учрежденія о губерніяхъ и перенесеніемъ въ нихъ коллегій, прокурорскому надзору данъ былъ весьма сложный видъ [2]). Въ общихъ чертахъ онъ уцѣлѣлъ до послѣдняго времени [3]), когда судебные уставы 1864 года преобразовали прокуратуру и дали ей иное назначеніе. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, права мѣстнаго надзора сосредоточиваются въ рукахъ губернатора [4]). Въ высшихъ установленіяхъ, должность генералъ-прокурора (министра юстиціи) сохранила часть своего прежняго значенія.

4. Коллегіальное начало, какъ общій принципъ для всѣхъ частей управленія, не удержалось въ Россіи. Со второй половины XVIII столѣтія начало личное дѣлаетъ неудержимые успѣхи. Въ началѣ XIX оно получаетъ торжественное признаніе и выражается въ учрежденіи министерствъ. Коллегіальная форма уцѣлѣла только въ сенатѣ и въ мѣстныхъ установленіяхъ, преимущественно въ судебныхъ [5]). Слѣдовательно, исчезла возможность и тѣхъ способовъ обезпеченія законности управленія, какія представляла коллегіальная форма. Самостоятельность членовъ коллегій замѣнилась строгимъ іерархическимъ подчиненіемъ своему начальству, — подчиненіемъ, столь свойственнымъ бюрократической формѣ. Средства надзора были уже непримѣнимы къ системѣ министерствъ; оставалось обратиться къ другому средству поддержанія законности — именно къ развитію отвѣтственности должностныхъ лицъ. При первомъ учрежденіи министерствъ вопросъ этотъ, повидимому, былъ разрѣшенъ тѣмъ, что министры были поставлены подъ надзоръ сената, которому дано было право привлекать ихъ къ отвѣтственности [6]). Но, по замѣчанію Сперанскаго, законъ 1802 года не достигъ своей цѣли [7]). Въ 1810 г.,

---

[1]) Кромѣ этихъ правъ, генералъ-прокуроръ имѣлъ еще и другія, сдѣлавшія его не только органомъ надзора, но и могущественною административною должностью. Объ этомъ предметѣ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[2]) См. учр. о губ. (П. С. З. № 14392), ст. 43—46, 405—409.

[3]) Главнѣйшія перемѣны произошли при императорѣ Павлѣ I, когда уничтожены были среднія инстанціи (верхніе земскіе суды, губ. магистраты и верхніе расправы). Вмѣстѣ съ ними сократился и персоналъ прокурорскаго надзора.

[4]) О значеніи губернаторскаго надзора будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

[5]) Только въ судебныхъ установленіяхъ сохранилась товарищественная (коллегіальная) форма рѣшенія всѣхъ дѣлъ. Въ другихъ мѣстахъ установилось смѣшанное дѣлопроизводство, подробности котораго будутъ разсмотрѣны въ своемъ мѣстѣ.

[6]) П. С. З. № 20405.

[7]) *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3.

въ пространной запискѣ, поданной государю, онъ говорилъ, что недостатки системы 1802 года заключались, между прочимъ, въ недостаткѣ отвѣтственности, которая „не должна состоять только въ словахъ, но быть вмѣстѣ и существенною“ [1]). Дѣйствительно, новое учрежденіе министерствъ, 1811 года, говоритъ объ отвѣтственности министровъ гораздо пространнѣе [2]). Сводъ учрежденій губернскихъ содержитъ въ себѣ также много постановленій объ этомъ предметѣ. Здѣсь содержатся: а) постановленія общія, касающіяся всѣхъ служащихъ въ губернскихъ установленіяхъ [3]), и б) правила объ отвѣтственности нѣкоторыхъ лицъ и мѣстъ въ особенности [4]). Насколько осуществилась мысль Сперанскаго, мы увидимъ при изученіи отдѣльныхъ установленій.

§ 30. Распредѣленіе предметовъ вѣдомства и раздѣленіе власти тѣсно связано и съ разграниченіемъ отдѣльныхъ моментовъ—суда и администраціи, т. е. съ установленіемъ инстанцій въ управленіи, отличающихся другъ отъ друга степенью власти и пространствомъ дѣйствія. „Самою главною причиною неопредѣленности старинныхъ инстанцій“, говоритъ г. Дмитріевъ, „было неправильное раздѣленіе территоріи... для однихъ городовъ приказы составляли только вторую, а для другихъ—третью и даже четвертую инстанцію“ [5]). Попытки болѣе правильнаго раздѣленія территоріи, а вмѣстѣ съ тѣмъ и установленія инстанцій, начинаются съ Петра Великаго. Но его попытки не увѣнчались успѣхомъ. Только учрежденіе о губерніяхъ дало твердое основаніе и для раздѣленія территоріи, и для іерархическаго отношенія должностей [6]). Само учрежденіе о губерніяхъ, послѣ смерти Екатерины II, подверглось существеннымъ измѣненіямъ. Съ одной стороны, нѣкоторыя инстанціи, учрежденныя Екатериною въ мѣстности, были уничтожены; съ другой—появленіе министерствъ ввело въ систему нашихъ установленій новую инстанцію, устранивъ возможность непосредственнаго отношенія верховной власти и сената къ мѣстному управленію, о чемъ думала Екатерина II.

Основными инстанціями для общаго управленія остались: 1) уѣздныя установленія; 2) установленія губернскія; 3) министерства;

---

[1]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 122.

[2]) П. С. З. № 24686, § 279 и слѣд.

[3]) Св. Зак., т. II, ст. 223—249.

[4]) Отвѣтственность губернаторовъ, Св. Зак., т. II, ст. 633; губернскаго правленія, тамъ же, ст. 800—813 и др.

[5]) Назв. соч., стр. 347, см. вообще стр. 345—350.

[6]) Объ этомъ предметѣ см. ниже, въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

4) правительствующій сенатъ. Независимо отъ общаго управленія, нѣкоторыя части представляютъ особыя дѣленія, которыя будутъ разсмотрѣны ниже.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О государственной службѣ [1]).

§ 31. Подъ именемъ государственной службы мы разумѣемъ извѣстное юридическое отношеніе, возникающее для даннаго лица, вслѣдствіе принятія имъ опредѣленной государственной должности (officium, Amt). Поэтому совокупность признаковъ, входящихъ въ понятіе государственной службы, опредѣляется и идеею должности вообще [2]). При изслѣдованіи началъ современной государственной службы необходимо имѣть въ виду современную идею должности, выработанную постепенно государствами европейскаго международнаго союза. Эти основныя начала изложены въ предыдущемъ отдѣлѣ. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть, какъ ими опредѣляются юридическое положеніе служащихъ и общія условія государственной службы.

---

[1]) Литература: Л. Штейнъ (L. Stein), *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 204—247 (2 изд., 1869 г.). — М. Вивьенъ (Vivien), *Études Administratives*, т. I, стр. 169—305. — Малхусъ (Malchus), *Politik der inneren Staatsverwaltung*, 1823 года. — Бюлау (Friedr. Bülau), *Die Behörden in Staat und Gemeinde*, 1836.—Гёнверъ (Gönner), *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts etc.*, 1808 г.—Моль (Mohl), *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, т. II, стр. 347—470. — Гротефендъ (Grotefend), *Das Deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, стр. 691—758.—Г. Цахаріэ (H. Zachariä), *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, т. II, стр. 1—84 (3 изд.).—Фр. Шмиттеннеръ (Fr. Schmitthenner), *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*, стр. 498—522. — Блунчли (Bluntschli), *Allgemeine Staatslehre*, стр. 599—627 (3 изд.).—К. С. Цахаріэ (K. S. Zachariä), *Vierzig Bücher vom Staate*, т. VI, книга XXXV, стр. 210—249. — Дарестъ-де-ла-Шаванъ (Dareste de la Chavanne), *Histoire de l'administration en France*.—Пёцль (Pözl), статья Amt въ *Словарѣ* Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219. — Его же статья *Staatsdiener*, помѣщ. тамъ же, т. IX, стр. 686—720. — Герм. Шульце (H. Schulze), *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 306—356. — Рённе (Rönne), *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, стр. 398—585 (4 изд., 1883 г.).—Феро-Жиро (Féraud-Giraud), Fonction, Fonctionnaire, въ *Dictionnaire général de la politique* Блока (Block), т. I, стр. 1009—1014.– Батби (Batbie), *Traité de droit public et administratif*, т. IV. — Блокъ (Block), *Dictionnaire de l'administration française* (1876), ст. 970—986.—П. Лабандъ (Laband), *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*.— Винтерштеергеръ (Wintersperger), *Der Staatsdienst in Österreich*, 1877 г.

[2]) Шмиттеннеръ, назв. соч., стр. 504: „Der Staatsdienst (officium publicum), ist das rechtliche Verhältniss einer Person, welche eine öffentliche Function im Staatsleben im Namen des Regenten permanent zu vollziehen übernommen hat“.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общее понятіе о служащихъ.

§ 32. Положеніе служащаго лица опредѣляется совокупностью своеобразныхъ отношеній его къ государству и къ главѣ государства. Способъ возникновенія этихъ отношеній, ихъ содержаніе и способы прекращенія представляютъ своеобразные признаки, въ силу которыхъ самая служба является институтомъ sui generis.

1. Вся совокупность служебныхъ отношеній возникаетъ въ силу акта государственной власти, которымъ данное лицо призывается къ отправленію извѣстной должности, т. е. въ силу назначенія на должность (Anstellungsdekret). Большинство юристовъ видитъ основаніе всѣхъ служебныхъ отношеній именно въ этомъ актѣ [1]). Напрасно многіе публицисты и юристы прежняго времени стремились подвести служебныя отношенія подъ понятіе тѣхъ или другихъ видовъ договора [2]). Конечно, въ назначеніи на должность можно различить элементы двухсторонняго акта—сообщенія должности и принятія ея, ибо современное государство не примѣняетъ къ гражданской службѣ начала повинности, отъ которой нельзя было бы отказаться [3]). Но двухсторонность этого акта не даетъ права заключать о его частно-гражданскомъ характерѣ. Назначеніе на должность не влечетъ за собою простого обмѣна услугъ между лицомъ назначившимъ и принявшимъ назначеніе. Назначенное лицо облекается извѣстною долею власти (imperium), которою оно пользуется отъ имени главы государства и для государства. Съ самаго начала онъ пріобрѣтаетъ значеніе органа цѣлаго политическаго союза. Поэтому приказъ о назначеніи разсматривается какъ спеціальный законъ (lex specialis), имѣющій свое самостоятельное содержаніе и влекущій за собою особыя послѣдствія.

---

[1]) Рённе, назв. соч., т. III, стр. 398 и слѣд. — Блунчли, назв. соч.—Г. Захаріэ, назв. соч., т. II, стр. 27, 28.—Г. Шульце. назв. соч., т. I, стр. 317.—Гротефендъ, назв. соч., стр. 695 и слѣд.—Вивьенъ, назв. соч., т. I, стр. 232.

[2]) Договорныя воззрѣнія на службу, господствовавшія у старыхъ юристовъ, объясняются тѣмъ, что самое различіе между правами частными и публичными не было проведено какъ слѣдуетъ. Старые юристы изощряли свою изобрѣтательность, стараясь найти, подъ какую именно форму договора можно подвести отношенія служебныя. Такъ, иные доказывали, что государственная служба можетъ быть подведена подъ договоръ mandatum; другіе разсматривали ее какъ locatio conductio operarum; третьи — какъ договоръ do ut facias и т. д. Ср. Шмиттеннеръ, назв. соч., стр. 507, примѣчаніе.

[3]) Рённе, тамъ же.

2. Въ отношеніяхъ служащаго должно различать два элемента: государственный, преобладающій, основной, и частный, добавочный.

Государственный элементъ обнаруживается въ самомъ отправленіи служащимъ своей должности. Права и обязанности служащаго, какъ лица должностного, имѣютъ вполнѣ публичный характеръ и опредѣляются исключительно соображеніями государственной пользы. Они не могутъ быть предметомъ купли-продажи и другихъ частныхъ сдѣлокъ [1]).

Частный элементъ обнаруживается въ томъ, что принадлежитъ служащему лично и, въ извѣстныхъ случаяхъ, можетъ быть защищенъ искомъ. Таковы: 1) его право на жалованье; 2) право на вознагражденіе за вредъ и убытки, понесенные имъ при исполненіи служебныхъ обязанностей; 3) право на пенсію.

3. Прекращеніе служебныхъ отношеній или видоизмѣненіе ихъ не можетъ быть подчинено обыкновеннымъ условіямъ частныхъ сдѣлокъ. Государственная власть, избирая пригодный для общественныхъ цѣлей органъ, обставляя назначеніе на должность извѣстными условіями, должна пользоваться и правомъ перемѣщенія, увольненія, исключенія изъ службы также подъ извѣстными условіями, обезпечивающими интересы государства. Должностное лицо не есть простой мандатарій правительства, судьба котораго можетъ зависѣть отъ личнаго усмотрѣнія назначившаго его лица. Интересъ государства требуетъ, чтобы самостоятельность каждаго служащаго, добросовѣстно исполняющаго свои обязанности по отношенію къ цѣлому, была обезпечена отъ административнаго произвола. Великое дѣло управленія потерпитъ существенный ущербъ, если лица, совѣстливо трудящіяся на пользу общую, будутъ смѣщаемы по несогласію ихъ личныхъ убѣжденій съ воззрѣніями своего непосредственнаго начальства. Произволъ въ перемѣщеніи, смѣнѣ и увольненіи должностныхъ лицъ исказитъ самое существо государственныхъ должностей. Изъ слугъ государства они сдѣлаются пассивными орудіями личной воли того или другого органа власти; вмѣсто установленій явятся слуги, напоминающіе худшія времена деспотизма.

§ 33. Изъ краткой характеристики служебныхъ отношеній можно

[1]) Положеніе это особенно ясно формулировано въ введеніи во французскую конституцію 1791 г.: „Il n'y a plus ni vénalité, ni hérédité d'aucun office public". Этимъ постановленіемъ отмѣнялась прежде существовавшая продажность государственныхъ должностей. Впрочемъ, это правило представляетъ нѣкоторыя исключенія. Такъ, во Франціи, при опредѣленіи на должности консуловъ, дается предпочтеніе (при соблюденіи другихъ условій) сыновьямъ этихъ чиновниковъ. Экзекуторы при судахъ могутъ уступать свои должности за вознагражденіе. Вивьенъ, назв. соч., т. I, стр. 182.

видѣть, къ какому разряду лицъ можетъ быть примѣнено названіе служащаго. Къ существеннымъ признакамъ этого понятія принадлежатъ:

а) Назначеніе или утвержденіе въ должности главою правительства или тѣмъ лицомъ, кому верховная власть делегировала это право [1]). Служащіе по необходимости входятъ въ составъ правительственнаго организма. Отсюда—особенно крѣпкая, преимущественная связь ихъ съ главою государства. Если всѣ подданные обязаны верховной власти вѣрностью и повиновеніемъ, то эта обязанность вдвойнѣ лежитъ на служащихъ [2]). Въ извѣстныхъ отношеніяхъ служащій, какъ органъ государства, противопоставляется прочимъ элементамъ общества. Служащіе составляютъ особый общественный классъ съ своими спеціальными правами и обязанностями.

Въ силу этихъ условій, къ разряду лицъ, находящихся на государственной службѣ, не могутъ быть причислены вообще всѣ лица, служащія органами другихъ общественныхъ организмовъ — церкви, общины и т. п. Характеръ службы въ этомъ случаѣ опредѣляется характеромъ должности [3]). Это начало проводится и въ нашемъ законодательствѣ, особенно по отношенію къ должностямъ, созданнымъ новѣйшими реформами. Такъ, должностнымъ лицамъ городского общественнаго управленія не присвояется правъ государственной службы [4]). То же должно замѣтить и относительно должностей земскаго и крестьянскаго управленій. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя выборныя лица пользуются правами государственной службы. Прежняя система сословнаго самоуправленія въ Россіи допускала смѣшеніе началъ общественной и правительственной службы. Таковъ въ особенности былъ характеръ службы по выбору отъ дворянскаго сословія. Должности, замѣщавшіяся (и отчасти нынѣ замѣщаемыя) по выбору отъ дворянства, имѣли двоякое значеніе. Однѣ изъ нихъ имѣли общее административное значеніе и потому должны были подчиниться главнѣйшимъ условіямъ государственной службы [5]). Другія, имѣя главнымъ своимъ предметомъ удовлетвореніе потребностей сословныхъ, въ то же время привлекались и на службу государству. Таковъ характеръ должностей предводителей дворянства, сохранив-

---

[1]) Рённе, назв. соч., т. III, стр. 406 и слѣд. — Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 315 и слѣд.

[2]) Въ этомъ и состоитъ значеніе особой присяги, приносимой служащими при поступленіи на службу. Шульце, тамъ же, стр. 313.

[3]) См. выше, I-й отдѣлъ.

[4]) Город. полож., ст. 99.

[5]) Объ этомъ будетъ сказано въ части III этого сочиненія.

шій понынѣ свое значеніе. Государственныя начала, примѣненныя съ большою силою къ службѣ по выбору дворянства, отразились и на службѣ по выбору отъ другихъ сословій. Въ другихъ странахъ, особенно въ Германіи, также существуетъ аналогическое явленіе, выражающееся въ различіи непосредственныхъ и посредственныхъ чиновниковъ (unmittelbare и mittelbare Beamten). Непосредственными называются чиновники, назначеніе которыхъ зависитъ прямо отъ правительства. Посредственными называются лица, избираемыя корпораціями или владѣльцами, главнымъ образомъ, для общественныхъ цѣлей, но призываемыя также и для отправленія государственныхъ обязанностей. Особенное сходство съ этими должностями представляютъ наши волостные старшины и сельскіе старосты.

б) Понятіе служащаго лица по общему правилу соединяется съ понятіемъ лица, занимающаго опредѣленную государственную должность; съ понятіемъ же должности соединяется осуществленіе одного изъ правъ государственнаго верховенства, по делегаціи главы государства [1]). Отсюда слѣдуетъ, что чиновникомъ въ тѣсномъ смыслѣ слова можетъ быть названо только лицо, получившее въ свое самостоятельное (подъ условіемъ отвѣтственности) завѣдываніе опредѣленную часть управленія. Служащее лицо есть власть, имѣющая право рѣшать (единолично или коллегіально) извѣстные вопросы въ кругу своей компетенціи. Поэтому:

α) должностныя лица отличаются отъ гражданъ, отбывающихъ въ пользу государства извѣстныя услуги на началахъ повинности (солдаты, присяжные засѣдатели и т. д.);

β) должностныя лица, въ собственномъ смыслѣ, должны быть отличаемы отъ лицъ, хотя призванныхъ къ исполненію служебныхъ обязанностей, но не занимающихъ извѣстной должности съ опредѣленною степенью власти. Таковы канцелярскіе чиновники, въ обширномъ смыслѣ. Они предназначены къ пассивному исполненію порученій высшихъ лицъ; обязанность ихъ ограничивается вспомоществованіемъ данному должностному лицу, исполненіемъ за него извѣстныхъ, обыкновенно механическихъ, работъ; они состоятъ при должности, но сами не представляютъ никакой должности. Нѣмецкіе юристы различаютъ между Staatsbeamten и Amtsgehilfen [2]). Различіе

---

[1]) Шульце, тамъ же, стр. 315: „Staatsbeamte sind die persönlichen Träger einer in einem Amte zusammengefassten und begrenzten obrigkeitlichen Funktion“.

[2]) Блунчли и Братеръ, *Staatswörterbuch*, т. IX, стр. 687 и слѣд. Въ Пруссіи гражданскіе чиновники раздѣляются на высшихъ и подчиненныхъ (Subalternbeamte). „Zu den letzteren“, говоритъ Рённе, „gehören alle diejenigen Beamten,

между этими должностными лицами лежитъ въ природѣ ихъ правъ и обязанностей, а не въ іерархіи ихъ служебнаго положенія. Должностнымъ можетъ быть названо лицо, которому ввѣрена извѣстная доля правительственныхъ правъ для самостоятельнаго ихъ осуществленія, слѣдовательно, съ правомъ распоряженія и приказаній. Вспомогательные, канцелярскіе чиновники предназначены для исполненія формальныхъ работъ при должностномъ лицѣ (изготовленіе бумагъ, докладовъ и т. д.). Поэтому исправникъ есть должностное лицо, а чиновникъ министерства, какъ бы ни было высоко его служебное положеніе, есть чиновникъ канцелярскій. Это не мѣшаетъ чиновникамъ подчиненнымъ пользоваться правами государственной службы. Между чиновниками этого рода должно отличать: а) лицъ, предназначенныхъ для работъ, требующихъ умственнаго труда (изготовленіе докладовъ, предписаній и т. п.), и б) лицъ, предназначенныхъ къ физическому, такъ сказать, пассивному исполненію данныхъ предписаній [1]).

в) Служащія лица, входя въ составъ правительственнаго организма, дѣйствуютъ, въ принципѣ, по порученію главы государства, во имя котораго отправляется правосудіе, дѣйствуетъ администрація. Подъ соблюденіемъ извѣстныхъ законныхъ условій всѣ служащіе подчинены ему, обязаны исполнять его требованія, отправлять свою должность въ его духѣ [2]). Поэтому они отличаются отъ другихъ лицъ, также являющихся органами государства. Таковы народные представители. Депутаты нижней палаты и пэры служатъ государству, но не входятъ въ составъ правительственнаго организма. Они сами являются частью верховной власти. Въ конституціонныхъ монархіяхъ верховная власть отправляется королемъ и палатами. Ихъ контролю подлежатъ дѣйствія администраціи. Поэтому прерогативы, коими пользуются депутаты и пэры, по существу своему рѣзко отличаются отъ преимуществъ должностныхъ лицъ. Послѣднія пользуются особою защитою закона въ виду обезпеченія имъ бо́льшей возможности отправлять свои обязанности. Законъ ограждаетъ ихъ

---

welche bloss gewisse formale und mechanische Geschäfte besorgen, die zur Verwirklichung der amtlichen Funktionen als Mittel dienen, und die eben deshalb nirgends beschliessen oder materiell anordnen, sondern nur vollziehen, was und wie ihnen vorgeschrieben ist". Назв. соч., т. III, стр. 405.—См. также Г. Цахаріа, назв. соч., т. II, стр. 18 и слѣд.—Гротефендъ, назв. соч., стр. 694 и слѣд.

[1]) Французскіе юристы дѣлятъ служащихъ на три разряда: autorités, employés и agents. Ср. Батби, назв. соч., стр. 38 и слѣд.: „Employés qui préparent les ordres, autorités qui les signent... agents qui les exécutent, voilà les trois catégories de fonctionnaires, qui constituent l'ensemble de notre administration". Ср. назв. статью г. Феро-Жиро въ *Dictionnaire de la politique* Блэка, т. I, стр. 1009.

[2]) Шульце, назв. соч., т. I, стр. 311.

въ качествѣ органовъ государственной власти. Депутаты и пэры пользуются особыми преимуществами въ качествѣ членовъ установленій, коимъ принадлежитъ государственная власть.

§ 34. Служебное положеніе и характеръ службы всѣхъ органовъ государственной власти представляютъ нѣкоторыя общія черты. Тѣмъ не менѣе изъ существа нѣкоторыхъ задачъ государства, изъ природы отдѣльныхъ функцій власти, вытекаетъ необходимость разграничить отдѣльные роды и виды государственной службы, подчинивъ каждый изъ нихъ особымъ условіямъ.

Съ развитіемъ правильныхъ началъ администраціи въ современныхъ государствахъ Европы, установилось различіе:

а) Между военною и гражданскою службою. Армія составляетъ совокупность лицъ, по необходимости подчиненныхъ спеціальнымъ законамъ, вызваннымъ требованіями особо строгой дисциплины въ войскѣ. Военнослужащіе вообще поставлены въ особое юридическое положеніе, сравнительно съ гражданскими чиновниками. Строгое раздѣленіе службы военной и гражданской въ Россіи относится ко времени Петра Великаго, т. е. къ 1716 г., когда изданъ былъ знаменитый воинскій уставъ [1]). Различіе это установлено въ двухъ отношеніяхъ: 1) служащіе въ войскѣ вообще подчинены спеціальнымъ законамъ; 2) установленъ особый порядокъ прохожденія чиновъ въ войскѣ, при чемъ явилось и различіе между чинами военными и гражданскими. Послѣднее различіе установлено окончательно табелью о рангахъ [2]). Затѣмъ въ законодательствѣ нашемъ установилось постепенно общее правило, что должности военныя не должны быть соединяемы съ должностями гражданскими [3]).

б) Европейскія законодательства, въ особенности германскія, проводятъ различіе между судебными и несудебными должностными лицами. Существо судебныхъ должностей требуетъ бо́льшей самостоятельности и независимости лицъ, ихъ занимающихъ. Несмѣняемость судей, провозглашенная большинствомъ европейскихъ законодательствъ, не можетъ быть примѣнена къ должностямъ административнымъ. Впрочемъ, къ числу судебныхъ иногда причисляются лица, не занимающія должностей по этой части [4]). Въ Россіи различіе между судебными и несудебными должностями, слѣдовательно,

---

[1]) П. С. З. № 3006.

[2]) См. выше.

[3]) Многочисленныя исключенія см. въ ст. 169 т. III Св. Зак., уст. о служб. гражд.

[4]) По ст. 98 прусской конституціи гражданскіе чиновники, не принадлежащіе къ судебному вѣдомству, также должны быть ограждены отъ произвольныхъ мѣръ-

и службою по той и другой части, установилось съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 года [1]).

При разсмотрѣніи отдѣльныхъ началъ государственной службы, должно имѣть въ виду: 1) способы вступленія на службу; 2) порядокъ прохожденія службы; 3) обязанности служащихъ; 4) права служащихъ; 5) прекращеніе служебныхъ отношеній. Согласно этимъ вопросамъ, и будутъ расположены послѣдующія главы этого отдѣла.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О поступленіи на службу.

§ 35. Русское законодательство, въ принципѣ, не различаетъ вступленія на службу отъ занятія опредѣленной государственной должности. Ст. 150 т. III, уст. о служб. гр., гласитъ: „опредѣленіе къ должностямъ имѣетъ два вида: 1) первоначальное, при самомъ принятіи въ службу, и 2) при перемѣщеніи отъ одной должности къ другой и т. д.“. Такимъ образомъ предполагается, что опредѣленіе къ должности имѣетъ мѣсто при самомъ „принятіи на службу“. Этотъ взглядъ можно бы признать совершенно правильнымъ, если бы 1) въ законодательствѣ нашемъ было опредѣлено понятіе должности; при отсутствіи же точнаго опредѣленія этого предмета, подъ именемъ должности весьма часто разумѣется совокупность чисто вспомогательныхъ и пассивныхъ обязанностей; 2) если бы самимъ закономъ не былъ созданъ классъ канцелярскихъ служителей, не имѣющихъ никакой должности. Самъ законъ именуетъ ихъ особымъ званіемъ [2]). Вслѣдствіе этихъ обстоятельствъ мы должны различить означенные выше моменты: вступленіе на службу не совпадаетъ съ опредѣленіемъ къ должности. Мы будемъ говорить прежде всего объ условіяхъ вступленія на службу вообще.

§ 36. Право поступленія на государственную службу въ западной Европѣ вообще обставлено слѣдующими условіями:

1. Оно принадлежитъ каждому природному подданному государства, безъ различія происхожденія [3]) и вѣроисповѣданія [4]). По

---

[1]) См. общее учрежд. суд. уст., ст. 200—248.

[2]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 32 и слѣд.

[3]) Это и слѣдующее за тѣмъ правило опредѣляются конституціонными законами западно-европейскихъ державъ. Во Франціи это начало признано еще конституціею 1791 года (titre I, 1°). Ср. конституцію Бельгійскую, ст. 6, Швейцарскую, ст. 4, Прусскую, ст. 4, Австрійскій осн. зак., I, ст. 3, Нидерландскую, ст. 6, Итальянскую, ст. 24 и т. д.

[4]) Ср. предыдущ. примѣчанія и Вивьена, назв. соч., т. I, стр. 182.—Рённе, назв. соч., т. III, стр. 418. Здѣсь же и ограниченіе этого правила.

общему правилу, не допускаются къ занятію государственныхъ должностей иностранцы [1]), хотя это правило допускаетъ исключенія. Самое видное изъ этихъ исключеній допущено въ области ученой и учебной [2]). Впрочемъ, исключеніе иностранцевъ въ настоящее время должно понимать въ томъ смыслѣ, что занятіе государственной должности требуетъ перемѣны подданства. Иностранный уроженецъ можетъ занять должность, но ipso jure онъ дѣлается подданнымъ державы, на службу которой онъ поступилъ [3]).

2. Поступленіе на службу съ правомъ занятія всякихъ должностей принадлежитъ преимущественно лицамъ мужского пола. Лица женскаго пола допускаются къ занятію: а) нѣкоторыхъ спеціальныхъ должностей или б) должностей общихъ, но опредѣленнаго только класса [4]).

3. Поступающій на службу долженъ обладать гражданскою честью. Лица, по суду ограниченныя въ своихъ правахъ за преступленія или подпавшія несостоятельности, конечно, не могутъ пользоваться довѣріемъ государства [5]).

4. Отъ поступающихъ на службу требуется опредѣленный возрастъ. Сроки возраста различаются по природѣ должности и качеству службы. Впрочемъ, общій срокъ гражданскаго совершеннолѣтія не есть необходимое условіе для поступленія на службу.

5. Желающій поступить въ гражданскую службу тамъ, гдѣ признано начало всеобщей воинской повинности, обязанъ предварительно отбыть ее.

§ 37. Условія происхожденія, пола, возраста и т. д. могутъ быть названы общими условіями обладанія или пользованія всякими гражданскими правами, въ томъ числѣ и поступленія на службу. Но, кромѣ того, государство требуетъ отъ лицъ, желающихъ сдѣлаться его органами, доказательствъ способности къ службѣ, доказательствъ спеціальной къ ней подготовки. Государство, желающее

---

[1]) Вивьенъ, тамъ же, стр. 183 и слѣд. — Рённе, тамъ же, стр. 416 и слѣд.

[2]) См. предыдущ. примѣч.—Вивьенъ съ нѣкоторою гордостью говоритъ: „jamais la science et le génie n'ont eu besoin de lettres de naturalité dans un pays qui met sa gloire à les honorer“ (стр. 184).

[3]) Ср. Германскій законъ о натурализаціи (1870 г.), ст. 9.

[4]) Во Франціи женщины допускаются къ занятію должностей по почтовому управленію. По другимъ вѣдомствамъ—къ должностямъ, которыхъ доходы не превышаютъ 2,000 фр. Конечно, должности по учебной части не идутъ въ счетъ.

[5]) Рённе, тамъ же, стр. 416.—Вивьенъ, тамъ же, стр. 184.—Шульце, назв. соч., т. I, стр. 319.

имѣть просвѣщенныхъ дѣятелей во всѣхъ отрасляхъ администраціи, само доставляетъ средства приготовленія къ отдѣльнымъ видамъ службы. Наиболѣе полную и разнообразную систему условій представляютъ въ этомъ отношеніи Германія и французское законодательство.

I. Главное условіе для занятія государственныхъ должностей есть общее и спеціальное образованіе, доказанное по особымъ испытаніямъ. Система испытаній въ Пруссіи введена еще Фридрихомъ-Вильгельмомъ I (1713—1740 г.). Его считаютъ дѣйствительнымъ организаторомъ гражданской службы. Начало, установленное Фридрихомъ-Вильгельмомъ, принято и въ общее земское уложеніе. Отсюда оно перешло и въ другія германскія законодательства. Испытаніе имѣетъ форму государственнаго экзамена (Staatsexamen); ему должны предшествовать: а) теоретическія занятія въ учебныхъ заведеніяхъ и б) практическія занятія при государственномъ установленіи. Производство испытанія ввѣряется особымъ экзаменаціоннымъ коммиссіямъ, составленнымъ какъ изъ профессоровъ университетовъ, такъ и правительственныхъ должностныхъ лицъ.

Это общее начало примѣняется различно въ отдѣльныхъ отрасляхъ службы. Здѣсь должно имѣть въ виду: 1) поступленіе на службу по судебному вѣдомству; 2)—по вѣдомству административному вообще и 3)—по нѣкоторымъ спеціальнымъ отраслямъ администраціи.

1. Наиболѣе строгія условія поставлены для службы по судебному вѣдомству. Производство испытаній лицамъ, желающимъ занять судебныя должности, есть, согласно ст. 90 прусской конституціи, непремѣнная обязанность правительства: никто не можетъ быть допущенъ на службу по судебному вѣдомству, если онъ предварительно не докажетъ своихъ способностей къ ней и надлежащихъ свѣдѣній [1]). Конечно, это правило касается только высшихъ, т. е. судейскихъ должностей (Richteramt). По закону 6 мая 1869 года [2]), отъ лица, желающаго занять судейскую должность, требуется трехлѣтнее пребываніе въ одномъ изъ университетовъ и два экзамена. Первый экзаменъ производится при аппеляціонномъ судѣ [3]); онъ имѣетъ теоретическій характеръ. Лицо, выдержавшее

---

[1]) „Zu einem Richteramte darf nur der berufen werden, welcher sich zu demselben nach Vorschrift der Gesetze befähigt hat".

[2]) Рённе, тамъ же, стр. 420 и слѣд.

[3]) Члены экзаменаціонныхъ коммиссій при апелляц. судахъ назначаются министромъ юстиціи по представленію президента суда, срокомъ на одинъ годъ. Они избираются изъ членовъ суда, прокуроровъ, адвокатовъ и профессоровъ.

первый экзаменъ, получаетъ званіе референдарія. Между первымъ и вторымъ экзаменомъ должно пройти четыре года, въ теченіе которыхъ референдарій долженъ пріобрѣсти необходимую практическую опытность. Второй экзаменъ (grosse Staatsprüfung), имѣющій какъ теоретическій, такъ и практическій характеръ, производится общею для всего королевства судебно-экзаменаціонною коммиссіею (Justizprüfungskommission). Выдержавшій это испытаніе получаетъ званіе ассессора [1]).

2. Въ дѣлѣ назначенія на административныя должности правительству предоставлена бо́льшая свобода. Конституція не ограничиваетъ здѣсь его права, какъ она дѣлаетъ это по отношенію къ судебнымъ должностямъ [2]). Условія опредѣленія на должности по администраціи были сравнительно легче до изданія закона 1879 г. [3]).

3. Особыя правила существуютъ: а) для занятія должностей по нѣкоторымъ спеціальнымъ отраслямъ администраціи—по части медицинской, архитекторской, лѣсной, горной и т. д. [4]); б) для занятія низшихъ должностей по всѣмъ частямъ администраціи [5]).

---

[1]) Рённе, тамъ же, стр. 419 и слѣд.; ср. также общегерманскій законъ о судоустройствѣ, § 2.

[2]) Въ этомъ отношеніи, напримѣръ, Виртембергская конституція пошла дальше Прусской. Ст. 44 гласитъ: „Niemand kann ein Staatsamt erhalten, ohne zuvor gesetzmässig geprüft und für tüchtig erkannt zu sein".

[3]) Въ Пруссіи они были опредѣлены регулативомъ 1846 года, дѣйствовавшимъ до изданія въ 1879 г. особаго закона по этому предмету, подъ названіемъ „Gesetz, betreffend die Befähigung für den *höheren* Verwaltungsdienst. Vom 11 März 1879". На основаніи этого закона—1) трехлѣтнее изученіе юридическихъ и административныхъ наукъ въ университетѣ сдѣлано необходимымъ условіемъ для занятія высшихъ административныхъ должностей; 2) лицо, желающее получить право на занятіе админ. должностей, должно сдать первый юридическій экзаменъ и пробыть два года при *судебномъ* учрежденіи; 3) лицо, удовлетворившее этимъ условіямъ, назначается *референдаріемъ* окружнаго управленія; 4) послѣ *двухъ лѣтъ* занятій по этому званію, онъ допускается къ новому испытанію, устному и письменному; 5) выдержавшій испытаніе назначается ассессоромъ и признается способнымъ къ занятію высшихъ административныхъ должностей. Итакъ, означенный законъ установляетъ *три* условія: 1) занятіе юридическими и политическими науками въ университетахъ; 2) срокъ предварительныхъ занятій судебно-административною практикою (стажъ), полагаемыхъ въ 4 года; 3) два испытанія: предварительное, при поступленіи на испытаніе, и окончательное, по истеченіи срока испытанія.

[4]) Порядокъ испытаній для лѣсной части опредѣленъ регулят. 1864 года. Требуется три экзамена. По строительной части (регулят. 1849 года) требуется два экзамена. По части медицинской (правила 1869 года) назначается одно общее испытаніе, независимо отъ спеціальныхъ испытаній для отдѣльныхъ частей медицинскаго управленія. Сложныя условія назначены (регламентъ 1868 г.) для части горной, гдѣ служащіе выдерживаютъ три экзамена. Не менѣе сложны испытанія и по части почтоваго и телеграфнаго управленія.

[5]) Ср. Рённе, тамъ же, стр. 432 и слѣд.

II. Во Франціи совокупность условій, требуемыхъ отъ желающаго поступить на службу, весьма разнообразна и не сведена къ началамъ, достаточно общимъ.

По замѣчанію Вивьена, только войско, управленіе путей сообщенія (ponts et chaussées), горное и народнаго просвѣщенія имѣютъ хорошо организованный новиціатъ. Финансовая администрація de facto дѣлаетъ старательный выборъ между кандидатами на должность; но правила этого выбора не опредѣлены общимъ закономъ. Практика финансоваго управленія основывается единственно на министерскихъ циркулярахъ, часто противорѣчащихъ другъ другу [1]). Поступленіе на службу дипломатическую и административную въ собственномъ смыслѣ не опредѣляется правилами даже административнаго характера. Сама судебная служба не обставлена достаточно строгими условіями [2]).

Отрасли администраціи, наиболѣе обезпеченныя хорошимъ контингентомъ служащихъ [3]), поддерживаются спеціальными школами [4]), дающими молодежи необходимыя для каждой части свѣдѣнія, и конкурсами, опредѣляющими сравнительное достоинство учениковъ, кончившихъ курсъ [5]). Для занятія судебныхъ должностей вообще требуется дипломъ на званіе лиценціата юридическихъ наукъ [6]). Подобные же дипломы требуются и по нѣкоторымъ другимъ (немногимъ, впрочемъ) частямъ управленія. Наконецъ, въ остальныхъ частяхъ требованіе предварительной теоретической подготовки замѣняется подготовкою практическою, предварительными занятіями при томъ или другомъ установленіи (stage). Молодые люди, допущенные къ такимъ занятіямъ, въ разныхъ вѣдомствахъ носятъ разныя названія. Они называются учениками [7]), аудиторами [8]), сверхштатными [9]), причисленными [10]) и т. д.

§ 38. Сравнивая обѣ системы, французскую и германскую [11]),

---

[1]) Назв. соч., т. I, стр. 194 и слѣд.

[2]) Тамъ же, стр. 195: „l'entrée de la magistrature elle-même n'est garantie par aucune précaution suffisante".

[3]) Управленіе путей сообщенія, горное и войско.

[4]) Сюда относятся политехническая школа, С.-Сирская и нѣкоторыя спеціальныя заведенія.

[5]) Вивьенъ, тамъ же, стр. 187.

[6]) Тамъ же, стр. 191.

[7]) Управленія консульствъ, телеграфовъ.

[8]) Вившій государственный совѣтъ.

[9]) Разныя центральныя учрежденія.

[10]) Мин. внутр. дѣлъ.

[11]) Въ *Англіи* и *Америкѣ* служба не представляется настолько организованною, какъ во Франціи и Германіи. Несмотря на многочисленный персоналъ слу-

нельзя не замѣтить, что послѣдняя придаетъ больше значенія предварительному общему образованію лицъ, желающихъ занять государственныя должности. Система университетскаго образованія въ соединеніи съ системою государственныхъ экзаменовъ создали въ Германіи то просвѣщенное чиновничество, которое умѣло быть не только полезною административною силою, но и полезнымъ политическимъ элементомъ. Конечно, воспроизведеніе германской системы въ другихъ странахъ требуетъ многихъ условій. Одни государственные экзамены не дадутъ добрыхъ плодовъ. Въ самой Германіи они подаютъ поводъ къ многимъ жалобамъ. Германская система важна именно тѣмъ, что она не знаетъ ни привилегированныхъ учебныхъ заведеній, ни излишняго числа практическихъ школъ. Общій, довольно высокій уровень образованія обязателенъ для всѣхъ и, при содѣйствіи многочисленныхъ гимназій и университетовъ [1]), почти всѣ лица, готовящіяся къ службѣ, достигаютъ его. Требованіе теоретической подготовки не исключаетъ и подготовки практической. Второй, большой государственный экзаменъ имѣетъ мѣсто только послѣ извѣстнаго числа лѣтъ практики при данномъ установленіи.

§ 39. Русское законодательство содержитъ въ себѣ начала самыя противоположныя. Съ одной стороны, оно признаетъ принципъ, по которому поступленіе на службу есть исключительное право нѣкоторыхъ привилегированныхъ состояній; съ другой, оно смягчаетъ эти устарѣлые взгляды, покоящіеся на не менѣе устарѣломъ раздѣленіи сословій, условіями образованія. Что послѣднія условія установлены именно ради смягченія сословныхъ привилегій, видно изъ тона ст. 5 т. III Св. Зак., уст. о служб. гр. „Запрещеніе, въ ст. 4 постановленное“, говоритъ эта статья, „оставляется безъ дѣйствія, и лица, въ оной означенныя, получаютъ право вступать въ гражданскую службу: 1) когда кто изъ нихъ по мѣсту воспитанія своего пріобрѣтетъ право на классный чинъ, или вообще окончитъ курсъ ученія въ такомъ заведеніи, изъ котораго, на основаніи сего устава (ст. 61—149), дозволено принимать въ службу независимо отъ рода и званія;

жащихъ, замѣщеніе должностей разсматривалось какъ право партіи, достигшей господства въ парламентѣ (патронатъ). Только въ послѣднее время Англія обратилась къ системѣ экзаменовъ и конкурсовъ для предварительной оцѣнки аспирантовъ на административныя должности.

[1]) Въ Германской имперіи 20 университетовъ съ 13.765 студентами и 1.505 профессорами, 10 политехническихъ школъ, 318 классическихъ гимназій, 214 прогимназій и латинскихъ школъ (Lateinschulen), 14 реальныхъ гимназій, 167 реальныхъ училищъ. Кольбъ (Kolb), *Handbuch der vergleichenden Statistik*, 7 изд., стр. 60 и слѣд.

2) когда кто пріобрѣтетъ, узаконеннымъ порядкомъ, ученую или академическую степень". Такимъ образомъ, по смыслу статьи 5, образованіе конкуррируетъ съ привилегіей. Затѣмъ изъ дальнѣйшихъ постановленій оказывается, что законодательство даетъ преимущество лицамъ, получившимъ образованіе. Съ дипломомъ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній соединяется право на классный чинъ. Наконецъ, въ иныхъ случаяхъ, законодательство даетъ лицу, обладающему извѣстнымъ дипломомъ, право не только на чинъ, но и на преимущественное занятіе извѣстныхъ должностей [1]). При такихъ началахъ систематическое изложеніе условій поступленія на службу представляетъ большія затрудненія и требуетъ значительныхъ оговорокъ. Мы разсмотримъ здѣсь: 1) общія условія, требуемыя отъ лица, поступающаго на службу; 2) условія спеціальныя; 3) особенныя условія для нѣкоторыхъ видовъ службы.

§ 40. Право поступленія на службу обусловливается:

1. Подданствомъ Россіи. По общему правилу, выраженному въ статьѣ 4 т. III, уст. о служб. гр., иностранцы [2]) не могутъ быть принимаемы на службу. Исключенія изъ этого правила установлены, главнымъ образомъ, для ученой части. По ст. 47, запрещеніе принимать въ государственную службу иностранцевъ не распространяется на ученую часть [3]). Равнымъ образомъ иностранцы, выдержавшіе экзаменъ въ наукахъ и удостоенные медицинскихъ и аптекарскихъ званій, могутъ быть принимаемы по учебной и искусственнымъ частямъ въ дѣйствительную службу, по принятіи присяги на вѣрность служенія [4]).

Наконецъ, иностранцы—механики, мастера, художники и вообще свѣдущіе въ горнозаводскомъ, соляномъ и монетномъ дѣлѣ,—могутъ быть принимаемы на службу по искусственной части этихъ вѣдомствъ, но не иначе, какъ по усмотрѣнію подлежащаго министра, который, кромѣ того, обязанъ доводить объ этомъ распоряженіи до свѣдѣнія комитета министровъ [5]).

---

[1]) Напримѣръ, по судебному вѣдомству.

[2]) Запрещается принимать въ гражданскую службу: 1) иностранцевъ...

[3]) Иностранцы могутъ быть опредѣляемы: 1) въ должности преподавателей въ училище Правовѣдѣнія, въ Александровскій лицей и другія учебныя заведенія; 2) въ разныя должности при академіи наукъ; 3) въ должности хранителей музеевъ, смотрителей клиническихъ институтовъ, механиковъ и лаборантовъ при университетахъ и т. д. Подробное исчисленіе означенныхъ должностей см. въ ст. 50 тома III, уст. о служб. гр. Также узаконенія 1870 г. мая 12 (48.345), 1871 года мая 4 (уставъ главной физич. обсерваторіи), § 9.

[4]) Уст. о служб. гр., ст. 186. Присяга на вѣрность службы, приносимая иностранцами, отличается отъ общей формы присяги тѣмъ, что изъ послѣдней исключаются слова „своему истинному и природному" (Всемилостивѣйшему Государю Императору).

[5]) Собр. узак. 1873 года, № 1304.

2. Обладаніемъ гражданскою честью. Не говоря уже о томъ, что лишеніе всѣхъ правъ состоянія влечетъ за собою утрату права вступать на государственную службу [1]), то же послѣдствіе имѣетъ: а) потеря всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, какъ лично, такъ и по состоянію присвоенныхъ осужденному [2]); б) потеря нѣкоторыхъ личныхъ правъ и преимуществъ [3]). Независимо отъ уголовныхъ наказаній, лишеніе права поступать на государственную службу въ теченіе нѣкотораго времени является послѣдствіемъ выхода изъ духовнаго званія [4]) или исключенія изъ него [5]). Судебные уставы, равно какъ и положенія о выборахъ на общественныя должности, признаютъ препятствіемъ къ опредѣленію на службу: исключеніе изъ общества и дворянскихъ собраній по ихъ приговорамъ [6]), несостоятельность и расточительность [7]). Причетники, исключенные изъ духовнаго званія за пороки, вовсе не принимаются на службу [8]).

3. Достиженіемъ опредѣленнаго возраста. Начало дѣйствительной службы считается съ того времени, какъ служащему минетъ 16 лѣтъ. Но причисленіе къ гражданскому вѣдомству дозволяется по достиженіи 14 лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы недостающіе годы не шли въ счетъ дѣйствительной службы [9]).

4. Поломъ. По общему правилу въ гражданскую службу могутъ быть принимаемы только лица мужскаго пола. Лица женскаго пола принимаются на службу, главнымъ образомъ, по учебному вѣдомству [10]). Немногочисленныя изъятія существуютъ и по другимъ вѣдомствамъ [11]).

5. Различіе вѣроисповѣданія и племени, по точному смыслу ст. 2 тома III, уст. о служб. гр., не должно составлять препятствія къ опредѣленію на службу. Тѣмъ не менѣе до послѣдняго времени существовали строгія ограниченія относительно евреевъ [12]). Они смягчались мало-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 22 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 48, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 50.

[4]) Св. Зак., т. IX, ст. 370; т. III, уст. о служб. гр., ст. 10.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 10.

[6]) Земск. полож., ст. 17, п. 6. Город. полож., ст. 18, п. 5.

[7]) Земск. полож., ст. 17, п. 5. Т. II, изд. 1857 г., ст. 18, п. 4.

[8]) Уст. о служб. гр., ст. 11.

[9]) Тамъ же, ст. 13 и 14. Впрочемъ, послѣднее ограниченіе не распространяется на малолѣтнихъ пѣвчихъ, увольняемыхъ изъ придворной капеллы за спаденіемъ голосовъ.

[10]) По вѣдомству учебныхъ заведеній Императрицы Маріи и другихъ женскихъ учебныхъ заведеній.

[11]) Напримѣръ, по счетной и другимъ частямъ IV Отдѣленія Собств. Е. И. В. Канцеляріи, по телеграфному вѣдомству и т. д.

[12]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 59 по прод. 1868 и 1868 гг.

по-малу. Въ 1861 году дозволено евреевъ, имѣющихъ дипломы на ученыя степени доктора медицины и хирургіи, или доктора медицины, равно дипломы на ученыя степени доктора, магистра и кандидата, допускать въ службу по всѣмъ вѣдомствамъ, безъ ограниченія ихъ чертою осѣдлости [1]). Та же льгота сдѣлана и для евреевъ-врачей, хотя бы они и не имѣли высшей ученой степени.

6. Съ введеніемъ всесословной воинской повинности, поступленіе на государственную службу обусловливается отбытіемъ въ установленномъ порядкѣ этой повинности [2]).

7. Особыя ограниченія установлены для незаконнорожденныхъ. Именно подкидыши, непомнящіе родства и незаконнорожденные, хотя бы они были воспитаны дворянами, могутъ быть принимаемы въ службу при слѣдующихъ условіяхъ: 1) если они были предварительно записаны въ податное состояніе и потомъ уволены изъ него; 2) если они кончили курсъ въ учебномъ заведеніи, аттестатъ котораго даетъ право на поступленіе въ службу [3]).

§ 41. Особенными условіями для поступленія въ службу являются происхожденіе и образованіе. Законодательство наше различаетъ два разряда лицъ: одни пользуются правомъ вступать на государственную службу въ силу своего происхожденія. Другія лишены этого права и могутъ пріобрѣсти его только путемъ образованія. Условіе образованія играетъ въ нашемъ законодательствѣ троякую роль: а) оно открываетъ доступъ на службу лицамъ, не имѣющимъ этого права по своему происхожденію; б) оно сообщаетъ всѣмъ лицамъ, получившимъ его, нѣкоторыя преимущества при поступленіи на службу вообще и в) нѣкоторые виды образованія должны сообщать лицамъ, получившимъ его, преимущественное право занимать извѣстныя должности.

§ 42. Происхожденіе открываетъ доступъ на службу прежде всего дворянству. Хотя жалованныя грамоты Петра III и Екатерины II освободили дворянство отъ обязательной службы, но законодательство наше продолжаетъ смотрѣть на дворянство какъ на сословіе, по преимуществу призванное къ государственной службѣ. Оно неоднократно и настойчиво выражаетъ этотъ взглядъ какъ

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 59, примѣч. 3-е, по прод. 1868 г. Означенныя лица могутъ вступать въ медицинскую службу по вѣдомствамъ мин. народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ. Впрочемъ, по вѣдомству внутреннихъ дѣлъ евреи-врачи могутъ поступать въ службу повсемѣстно, кромѣ двухъ столицъ съ ихъ губерніями. Ср. нынѣшнюю ст. 56.

[2]) Право на поступленіе въ службу дается лицамъ, состоящимъ въ запасѣ. Уст. о воинск. пов., ст. 28.—Уст. о служб. гр., ст. 8.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 12.

въ III, такъ и въ другихъ томахъ свода законовъ [1]). Поэтому дворяне потомственные и дѣти личныхъ дворянъ имѣютъ преимущественное право поступленія на службу. Затѣмъ, означенная привилегія распространена и на другіе разряды лицъ [2]). Но эта привилегія имѣетъ свои границы и представляетъ нѣкоторыя исключенія.

1. Лица, поступающія на службу по одному праву происхожденія, не избавлены отъ требованій умственнаго ценза. Если они не имѣютъ аттестатовъ учебныхъ заведеній, или кончили курсъ только въ низшихъ училищахъ, они подвергаются предварительному испытанію, на которомъ обязаны доказать, что имъ извѣстны основанія грамматики и ариѳметики [3]). Затѣмъ эти лица, при поступленіи на службу, зачисляются въ нее только съ званіемъ канцелярскихъ служителей [4]).

2. Ст. 4 т. III, уст. о служб. гр., положительно воспрещаетъ принимать на службу лицъ, не названныхъ въ ст. 3. Главнымъ образомъ, это ограниченіе касается податныхъ классовъ [5]). Тѣмъ не менѣе лица изъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 19.

[2]) Именно по праву происхожденія, кромѣ потомственныхъ дворянъ, имѣютъ право поступать въ службу:

1) Сыновья личныхъ дворянъ.

2) Сыновья офицеровъ и чиновниковъ, получившихъ по чинамъ личное почетное гражданство.

3) Сыновья финляндскихъ чиновниковъ не изъ дворянъ, занимающихъ въ Финляндіи классныя должности.

4) Сыновья священниковъ, дьяконовъ и церковныхъ причетниковъ православнаго и армяно-грегоріанскаго исповѣданій, также сыновья евангелическо-лютеранскихъ и реформатскихъ пасторовъ.

5) Сыновья коммерціи совѣтниковъ и купцовъ 1-й гильдіи.

6) Сыновья художниковъ и ученыхъ, не имѣющихъ классныхъ чиновъ.

7) Сыновья уѣздныхъ, приходскихъ и домашнихъ учителей.

8) Сыновья канцелярскихъ служителей, лекарскихъ учениковъ и курьеровъ, если послѣдніе могутъ имѣть право на полученіе класснаго чина.

9) Сыновья разныхъ служащихъ по придворному вѣдомству или причисленныхъ къ нему.

10) Лица, принадлежащія къ привилегированнымъ сословіямъ въ племенахъ осетинскихъ и въ Кутаисской губерніи.

11) Всѣ тавады и бывшіе владѣтельскіе и церковные азнауры Мингреліи (вошедшей въ составъ Кутаисской губ.). Тамъ же, ст. 3.

[3]) Тамъ же, ст. 17.

[4]) Тамъ же, ст. 32 и слѣд.

[5]) Кромѣ лицъ податного состоянія, воспрещается принимать въ службу:

1) Купцовъ и дѣтей ихъ (кромѣ 1-й гильдіи).

2) Личныхъ почетныхъ гражданъ и дѣтей ихъ.

3) Сыновей неслужившихъ оберъ-офицерскихъ дѣтей, пользующихся по службѣ своихъ дѣдовъ званіемъ пот. поч. гражданъ.

податныхъ классовъ могутъ получить это право по образованію [1]). Затѣмъ имъ была открыта возможность службы по учебному вѣдомству [2]). Наконецъ, въ прошлое царствованіе нѣкоторымъ вѣдомствамъ разрѣшено принимать на службу лицъ всѣхъ сословій [3]). „Тѣ изъ сихъ лицъ, которыя не имѣютъ права поступать на государственную службу, пользуются, во время служенія, всѣми служебными преимуществами, присвоенными ихъ должностямъ, но въ чины не производятся“ [4]).

Происхожденіе, имѣющее такое значеніе при поступленіи на службу, имѣетъ, какъ мы увидимъ ниже, сильное вліяніе и на прохожденіе ея. Если права происхожденія нейтрализируются, до извѣстной степени, правами образованія, то послѣднія, въ свою очередь, ослабляются правами происхожденія.

§ 43. Существо льготъ, даваемыхъ образованіемъ, состоитъ въ томъ, что лица, кончившія курсъ въ университетахъ, гимназіяхъ и равныхъ имъ учебныхъ заведеніяхъ, при поступленіи ихъ въ дѣйствительную службу, утверждаются въ томъ классномъ чинѣ, на который имъ даютъ право ихъ ученая степень, званіе или аттестатъ заведенія [5]).

Изъ существа этой льготы обнаруживается и смыслъ ея. Законодательство наше не заключаетъ въ себѣ требованія, чтобы лица, вступающія на ту или другую отрасль службы, непремѣнно имѣли извѣстный уровень образованія [6]). Короче — законодательство наше не знаетъ умственнаго ценза, какъ общаго правила [7]). Образованіе даетъ только извѣстное преимущество лицамъ, получившимъ его; преимущество это выражается въ чинѣ, соединенномъ съ извѣстнымъ дипломомъ или аттестатомъ [8]). Историческій смыслъ этой привилегіи состоитъ въ стремленіи нашего законодательства привлечь общество къ высшему и среднему образованію. Въ прежнее

---

[1]) Тамъ же, ст. 5.

[2]) См. Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 60 и слѣд. по прод. 1868 года и нынѣшнюю ст. 49.

[3]) Исчисленіе этихъ должностей см. въ т. III, уст. о служб. гр., въ ст. 365, по прод. 1863, 1868, 1871 и 1872 гг., также собраніе узаконеній 1872 г., №№ 426 и 505; 1873 г., №№ 170, 444, 742. Главныя льготы установлены для желающихъ поступить въ вѣдомство министерства финансовъ, государственнаго контроля и телеграфнаго управленія. Ср. нынѣшнюю ст. 162.

[4]) Уст. о служб. гр., ст. 305.

[5]) Тамъ же, ст. 16.

[6]) Въ этомъ и состоитъ коренное отличіе нашей системы отъ принятыхъ въ Германіи началъ.

[7]) Исключеніе составляютъ главнымъ образомъ преподавательскія должности. Даже учебная администрація не подчинена условіямъ умственнаго ценза.

[8]) Тамъ же, ст. 61.

время эта мѣра, до извѣстной степени, достигала цѣли, ибо чины имѣли важное значеніе при занятіи должностей. Лица, имѣвшія дипломы, благодаря праву на чинъ, могли перегнать лицъ, не получившихъ образованія. Но врядъ ли разсматриваемая система имѣетъ такое значеніе въ настоящее время. Поднять умственный уровень служащихъ теперь можно только иными мѣрами. Необходимо дать условіямъ образованія смыслъ не льготы, а умственнаго ценза, необходимаго для каждаго, кто желаетъ поступить на ту или другую отрасль государственной службы.

Не устанавливая дѣйствительнаго умственнаго ценза, равнаго для всѣхъ, законодательство наше знаетъ только систему нѣкотораго предпочтенія. Такъ, по опредѣленію ст. 86 т. III, уст. о служб. гр., окончившіе полный курсъ въ гимназіяхъ... принимаются на службу предпочтительно тѣмъ, кои не обучались въ гимназіяхъ или другихъ, равныхъ по предметамъ преподаванія, заведеніяхъ. То же сказано объ уѣздныхъ училищахъ [1]). Но этотъ терминъ не имѣетъ достаточной юридической опредѣленности и силы; онъ содержитъ въ себѣ родъ совѣта начальству, принимающему на службу.

§ 44. При опредѣленіи размѣра льготъ, даваемыхъ образованіемъ, должно различать: 1) высшія учебныя заведенія и 2) среднія.

1. Къ первому разряду относятся: а) университеты; б) лицеи: Императорскій Александровскій, Демидовскій юридическій въ Ярославлѣ; в) военно-учебныя заведенія. Назначеніе классныхъ чиновъ при выпускѣ принадлежитъ самому учебному начальству, распредѣляющему ихъ сообразно успѣхамъ и отличіямъ каждаго воспитанника [2]). Воспитанники университетовъ получаютъ чины, соотвѣтственно ученой степени или званію, съ которыми они кончили курсъ.

По новому уставу Россійскихъ университетовъ (1884 года), студенты университетовъ, получившіе на окончательномъ испытаніи дипломъ первой степени, утверждаются, при поступленіи на службу, въ чинѣ X класса; получившіе дипломъ второй степени — въ чинѣ XII класса.

Прежняя степень—кандидата и званіе дѣйствительнаго студента сохранены для оканчивающихъ курсъ въ университетахъ варшавскомъ и дерптскомъ. При поступленіи на службу, кандидаты, попрежнему, утверждаются въ чинѣ X, а дѣйствительные студенты— XII класса.

Равными правами съ воспитанниками университетовъ пользуются: а) воспитанники Демидовскаго юридическаго лицея въ Ярославлѣ;

[1]) Тамъ же, ст. 101.

[2]) Тамъ же, ст. 69, 81 и др.

б) воспитанники духовныхъ академій; в) лица, кончившія курсъ въ горномъ институтѣ; г) слушатели с.-петербургскаго лѣсного института; д) лица, кончившія курсъ въ Константиновскомъ межевомъ институтѣ и въ институтѣ гражданскихъ инженеровъ [1]).

Затѣмъ воспитанники университета, пріобрѣвшіе высшія ученыя степени, магистра и доктора, при поступленіи на службу, получаютъ чины IX или VIII классовъ.

Александровскій лицей пользуется особыми привилегіями. Сообразно успѣхамъ, воспитанники его удостоиваются чиновъ IX, X и XII классовъ [2]). Наконецъ, нѣкоторыя военно-учебныя заведенія открываютъ доступъ въ гражданскую службу также съ классными чинами [3]).

2. Къ среднимъ учебнымъ заведеніямъ относятся гимназіи, реальныя училища и духовныя семинаріи.

Гимназіи даютъ своимъ воспитанникамъ права двоякаго рода. Ученики, кончившіе курсъ и награжденные, при выпускѣ, золотыми или серебряными медалями, при поступленіи на службу, зачисляются въ нее съ XIV классомъ. Прочіе производятся въ первый классный чинъ въ сокращенные сроки, при чемъ принимается въ разсчетъ ихъ происхожденіе. Именно воспитанники гимназій изъ дворянъ потомственныхъ производятся въ чинъ XIV класса чрезъ годъ; изъ дѣтей личныхъ дворянъ, купцовъ 1-й гильдіи, священно-служительскихъ [4])—чрезъ два года; изъ дѣтей канцелярскихъ служителей, ученыхъ и художниковъ — чрезъ четыре года [5]). Тѣ же права предоставляются и реальнымъ училищамъ [6]).

Воспитанники духовныхъ семинарій, кончившіе въ нихъ курсъ съ званіемъ студента, опредѣляются въ гражданскую службу, безъ различія состоянія, съ чиномъ XIV класса. Ученики же, не удостоенные званія студента, при поступленіи на службу, производятся въ первый классный чинъ, по ст. 309 уст. о служб. гр., т. е. чрезъ два года [7]).

Наконецъ, правами на поступленіе въ общую государственную службу пользуются воспитанники уѣздныхъ и городскихъ училищъ и гатчинскаго сиротскаго института.

Свидѣтельство объ окончаніи курса уѣздныхъ училищъ даетъ

---

[1]) Съ тѣмъ отличіемъ, что для оканчивающихъ курсъ въ этихъ институтахъ установлены дипломы третьяго разряда, дающіе право на XIV классъ.

[2]) Тамъ же, ст. 81.

[3]) По правиламъ, изложеннымъ въ уставахъ этихъ заведеній.

[4]) Подробности см. въ главѣ о разрядахъ служащихъ.

[5]) Тамъ же.

[6]) Собр. узак. 1872 г., № 54, ст. 479, Уст. реальн. училищъ, ст. 95; Собр. узак. 1874 г., № 1, ст. 1.

[7]) 2-е П. С. З. 1871 г., № 49509.

право на поступленіе въ государственную службу съ званіемъ канцелярскихъ служителей, при чемъ они пользуются правами на производство въ первый классный чинъ по своему происхожденію. Именно канцелярскіе служители перваго разряда производятся по выслугѣ двухъ лѣтъ; второго — по выслугѣ четырехъ лѣтъ; третьяго разряда, если они причислены къ почетному гражданству — восьми лѣтъ; если не причислены—десяти лѣтъ [1]).

Въ 1872 году Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта повелѣно постепенно обращать уѣздныя училища въ училища городскія, распространивъ на воспитанниковъ ихъ права училищъ уѣздныхъ. Преобразованіе это должно было начаться со второй половины 1874 года [2]).

Воспитанники гатчинскаго института, кончившіе курсъ въ институтской гимназіи, имѣютъ право поступать на службу, съ утвержденіемъ въ чинѣ XIV класса.

Особыя правила установлены для вѣдомствъ, предполагающихъ необходимость предварительнаго спеціальнаго образованія для служащихъ. Со введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864 г., въ числѣ этихъ вѣдомствъ первое мѣсто занимаетъ вѣдомство судебное.

До введенія уставовъ 1864 г., судебное вѣдомство также представляло нѣкоторую особенность въ томъ отношеніи, что оно имѣло (и нынѣ имѣетъ) свою спеціальную школу, именно, училище правовѣдѣнія [3]). Конечно, существованіе этого училища не исключало и для другихъ лицъ возможности опредѣляться на службу по судебному вѣдомству [4]). Но воспитанники училища пользовались и пользуются слѣдующими правами: 1) они, подобно воспитанникамъ Александровскаго лицея, выпускаются съ чинами IX, X или XII класса, смотря по успѣхамъ и поведенію [5]). 2) Они немедленно опредѣляются къ мѣстамъ по вѣдомству министерства юстиціи. Означеннымъ льготамъ соотвѣтствуютъ и извѣстныя обязанности воспитанниковъ училища. Именно своекоштные воспитанники обязаны прослужить по министерству юстиціи четыре года, а казеннокоштные — шесть лѣтъ [6]).

---

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 609, 610 и 612, по прод. 1872 г. Ср. нынѣшнія ст. 311 и слѣд. Къ уѣзднымъ училищамъ приравнены многія учебныя заведенія, особенно изъ учрежденныхъ въ послѣднее время.

[2]) Собр. узак. 1872 г., № 67, ст. 650.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 116 и слѣд.

[4]) Особенно при нераздѣленіи службы судебной отъ другихъ видовъ службы въ прежнее время.

[5]) Тамъ же ст. 116.

[6]) Тамъ же, ст. 117.

Въ судебныхъ уставахъ уже обнаруживается стремленіе сдѣлать юридическое образованіе необходимымъ условіемъ для занятія судебныхъ должностей. Именно по ст. 202 учр. суд. уст. „должности предсѣдателей, товарищей предсѣдателей и членовъ судебныхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и судебныхъ слѣдователей, а равно чиновъ прокурорскаго надзора, оберъ-секретарей, секретарей и ихъ помощниковъ, замѣщаются не иначе какъ изъ числа лицъ, имѣющихъ аттестаты университетовъ, или другихъ высшихъ учебныхъ заведеній, объ окончаніи курса юридическихъ наукъ, или о выдержаніи экзамена въ сихъ наукахъ, или же доказавшихъ на службѣ свои познанія по судебной части". Послѣдняя оговорка требуетъ нѣкотораго вниманія. Ст. 202 ставитъ на одну доску юридическое образованіе, полученное въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній, съ практическими свѣдѣніями, пріобрѣтенными на службѣ. Притомъ законъ не опредѣляетъ ни срока, въ теченіе котораго лицо можетъ „доказать" свои практическія познанія, ни самаго рода его дѣятельности. Судебному управленію, такимъ образомъ, открывается широкая возможность выбора, и необходимость юридическаго образованія, провозглашенная судебными уставами, можетъ оказаться фикціею. Замѣчательно, что законъ обставляетъ назначеніе членовъ судебныхъ учрежденій болѣе легкими условіями, чѣмъ право быть присяжнымъ повѣреннымъ. По ст. 354, отъ присяжныхъ повѣренныхъ требуется непремѣнно юридическое образованіе. Проф. Малышевъ, основываясь на оффиціальныхъ мотивахъ къ ст. 202, полагаетъ, что „послѣдняя альтернатива есть временная уступка, основанная на томъ, что при начертаніи судебныхъ уставовъ у насъ было недостаточно людей юридически образованныхъ" [1]). Но, во первыхъ, означенная „альтернатива" изложена вовсе не въ видѣ „временной уступки", а въ качествѣ интегральной части общей статьи. Во вторыхъ, нельзя признать правильнымъ взглядъ, „что у насъ не было достаточно людей юридически образованныхъ". Это доказывается уже тою трудностью, съ какою „юридически образованные люди" могутъ достигнуть мѣста по судебному вѣдомству. Если послѣдняя часть ст. 202 и есть „уступка" кому бы то ни было, то скорѣе лицамъ, не получившимъ юридическаго образованія.

Кромѣ вѣдомства юстиціи, многія отрасли нашей администраціи нуждаются въ должностныхъ лицахъ, спеціально подготовленныхъ къ дѣлу. Этой потребности удовлетворяютъ многочисленныя спеціальныя школы. Воспитанники означенныхъ училищъ получаютъ преимущественное право на занятіе должностей по своему вѣдомству.

---

[1]) См. Малышевъ, *Курсъ гр. суд.*, т. I, стр. 97 и слѣд.

Казеннокоштные воспитанники обязуются отслужить воспитавшему ихъ вѣдомству опредѣленное число лѣтъ [1]). Затѣмъ они могутъ поступить и въ общую гражданскую службу, съ правами, соотвѣтствующими ихъ аттестату.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Объ опредѣленіи къ должностямъ.

А. Власти, отъ коихъ зависитъ опредѣленіе.

§ 45. Отъ условій поступленія на службу вообще должно отличать условія опредѣленія къ должности, т. е. сообщенія отъ государства права вѣдать извѣстную часть управленія на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ. Здѣсь должно разсмотрѣть вопросы: 1) о власти, которой принадлежитъ право назначать на должности; 2) объ условіяхъ, требуемыхъ отъ кандидата на должность; 3) о самомъ порядкѣ назначенія.

Всякая должность есть делегація верховной власти; всякое установленіе дѣйствуетъ именемъ Императорскаго Величества. Поэтому и назначеніе всѣхъ должностныхъ лицъ въ принципѣ принадлежитъ главѣ государства [2]). Но, конечно, верховная власть не можетъ непосредственно избирать должностныхъ лицъ всѣхъ степеней управленія; это было бы несогласно и съ мѣстными удобствами управленія, и съ требованіями служебной іерархіи; это было бы, наконецъ, физически невозможно. Поэтому начало назначенія по непо-

[1]) Спеціальныя учебныя заведенія, имѣющіяся въ настоящее время, суть:

А. Для приготовленія наставниковъ среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеній: 1) Императорскій историко-филологическій институтъ; 2) филологическій институтъ въ Нѣжинѣ (вмѣсто бывшаго лицея кн. Безбородки); 3) учительскіе институты; 4) учительскія семинаріи.

Б. Для горнаго управленія—горный институтъ.

В. Для межевой части—Константиновскій межевой институтъ, школа межевыхъ топографовъ и школа кавказскихъ межевщиковъ.

Г. Для части строительной и путей сообщенія: 1) строительное училище мин. вн. дѣл.; 2) институтъ инженеровъ путей сообщенія.

Д. Для лѣсного управленія и цѣлей сельскаго хозяйства: 1) Петровская земледѣльческая и лѣсная академія; 2) с.-петербургскій земледѣльческій институтъ; 3) уманьское училище земледѣлія и садоводства.

Е. Учебныя заведенія медицинскія, фармацевтическія и ветеринарныя.

Ж. По части художественной: Императорская академія художествъ и состоящее при „московскомъ художественномъ обществѣ“ училище живописи, ваянія и зодчества.

З. По части коммерческой: московское и с.-петерб. коммерческія училища.

[2]) Осн. Зак., ст. 80.

средственному избранію и усмотрѣнію верховной власти примѣняется только къ опредѣленному кругу лицъ. Затѣмъ оно видоизмѣняется тѣмъ, что: а) нѣкоторыя должности замѣщаются Верховною властью по представленію начальствъ отдѣльныхъ вѣдомствъ; б) нѣкоторыя должности замѣщаются самими начальствами по принадлежности; в) нѣкоторые роды службы допускаютъ и даже требуютъ выбора отъ корпорацій или рекомендацій, при чемъ право утвержденія остается за администраціею.

Начало непосредственнаго назначенія отъ Верховной власти примѣняется ко всѣмъ высшимъ должностямъ, т. е. къ должностямъ первыхъ трехъ классовъ. Таковы: члены государственнаго совѣта [1]), сенаторы [2]), члены сунода [3]), министры и главноуправляющіе, равно какъ и ихъ товарищи [4]), члены комитета министровъ и совѣта министровъ [5]), генералъ-губернаторы [6]) и т. д.

Начало назначенія Верховною властью, по представленію министровъ и главноуправляющихъ, примѣняется, главнымъ образомъ, къ должностямъ четвертаго класса. Сюда относятся: директоры департаментовъ въ министерствахъ [7]), оберъ-прокуроры сената и прокуроры судебныхъ палатъ [8]), равно какъ и ихъ товарищи [9]), губернаторы [10]). Въ видѣ исключенія, порядокъ этотъ примѣняется, въ измѣненной, однако, формѣ, и къ нѣкоторымъ должностямъ V класса—именно, опредѣленіе вице-губернаторовъ, управляющихъ казенными палатами и палатами государственныхъ имуществъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [11]).

Особый порядокъ установленъ для опредѣленія членовъ судебныхъ мѣстъ (т. е. членовъ присутствій суда). Для сообщенія судейскимъ должностямъ болѣе независимости, уставы 1864 г. предоставили назначеніе ихъ Верховной власти. По ст. 212 учр. суд. уст., „предсѣдатели, товарищи предсѣдателей и члены окружныхъ судовъ, въ томъ числѣ и судебные слѣдователи, а также старшіе предсѣдатели, предсѣдатели департаментовъ и члены судебныхъ палатъ, назначаются Высочайшею властью по представленіямъ министра юсти-

---

[1]) Учр. гос. сов., ст. 2.
[2]) Учр. сен., ст. 5.
[3]) Учр. сун., см. ниже.
[4]) Учр. мин., ст. 1 и 32.
[5]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 14 и 16.
[6]) Св. Зак., т. II, ст. 411.
[7]) Учр. мин., ст. 33.
[8]) Учр. сен., ст. 258, и учр. суд. уст., ст. 219, 220.
[9]) Учр. суд. уст., ст. 221.
[10]) Св. Зак., т. II, ст. 488.
[11]) Тамъ же, ст. 79.

ціи". Представленія министра юстиціи не суть, однако, единственное основаніе, которымъ руководствуется Верховная власть при назначеніи на судейскія должности. Именно, окружнымъ судамъ и палатамъ дано право представлять своихъ кандидатовъ на каждое убылое мѣсто [1]). „Министръ юстиціи представляетъ Императорскому Величеству какъ объ указанныхъ судебными мѣстами кандидатахъ, такъ и о другихъ, имѣющихъ право... на занятіе открывшихся должностей" (ст. 215 учр. суд. уст.). Нельзя не возразить противъ духа означенныхъ статей. Онѣ составлены въ томъ смыслѣ, что кандидаты отъ судебныхъ мѣстъ конкурируютъ съ кандидатами отъ министра юстиціи. Фактически это приводитъ къ тому результату, что ст. 213 и 214 остаются безъ всякаго практическаго значенія.

Верховной же власти принадлежитъ утвержденіе нѣкоторыхъ должностей, замѣщенныхъ по выбору обществъ и ученыхъ корпорацій. Таковы должности губернскаго предводителя дворянства [2]), столичныхъ городскихъ головъ [3]), академиковъ [4]) и т. д.

Порядокъ замѣщенія подчиненныхъ должностей опредѣленъ въ т. II Св. Зак., въ учрежденіи министерствъ и въ учрежденіяхъ отдѣльныхъ вѣдомствъ.

Вообще въ губернскихъ установленіяхъ всѣ должности до VII класса включительно замѣщаются самими губернскими властями [5]). Опредѣленіе чиновниковъ по должностямъ шестого и пятаго классовъ предоставляется министрамъ и главноуправляющимъ [6]). Имъ же предоставляется опредѣленіе начальниковъ отдѣленій и прочихъ чиновниковъ, составляющихъ департаменты и канцеляріи министра, V и VI классовъ, по представленію директора департамента [7]). Послѣднему предоставляется замѣщеніе низшихъ должностей по департаменту, до VII класса включительно [8]).

Замѣщеніе нѣкоторыхъ должностей предоставляется выбору обществъ и корпорацій, при чемъ за правительственною властью остается право утвержденія. О порядкѣ замѣщенія сословныхъ и общественныхъ должностей будетъ сказано ниже, въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

---

[1]) Учр. суд. уст.
[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 236.
[3]) См. Город. полож.
[4]) Уст. акад. наукъ.
[5]) Св. Зак., т. II, ст. 75.
[6]) Тамъ же, ст. 79.
[7]) Учр. мин., ст. 34.
[8]) Тамъ же, ст. 35.

Б. Условія при назначеніи на должности.

§ 46. Назначеніе на штатныя должности, кромѣ общихъ условій поступленія на службу вообще, обусловливается еще началомъ соотвѣтствія должности и чина, которое стремится провести наше законодательство. Чинъ, по смыслу устава о службѣ гражданской, опредѣляетъ мѣсто служащаго лица въ общей іерархіи служащихъ, обозначая его старшинство и достоинство. Отсюда вытекаютъ слѣдующія общія правила: 1) на занятіе штатной должности вообще имѣетъ право лицо, имѣющее классный чинъ, т. е., по крайней мѣрѣ, чинъ XIV класса; 2) должность, на которую опредѣляется служащій, по классу своему должна соотвѣтствовать классу его чина.

Эти два начала не могли быть, однако, выдержаны ни въ законодательствѣ, ни на практикѣ. Они могли бы быть выдержаны только при томъ условіи, чтобы чины и должности совпадали, какъ это и думалъ сдѣлать Петръ Великій при составленіи табели о рангахъ 1722 г. Но издавна уже чинъ обратился въ почетное наименованіе, не имѣющее ничего общаго съ должностями. Чины даются въ видѣ награды и являются естественнымъ результатомъ долговременнаго нахожденія на службѣ. Отсюда понятно, что правительственныя учрежденія были бы стѣснены, въ ущербъ пользамъ службы, если бы, при назначеніи на должности, они должны были строго сообразоваться съ чинами кандидатовъ, т. е. съ обстоятельствомъ довольно случайнымъ.

Вслѣдствіе этого, дѣйствующее законодательство предоставляетъ начальствующимъ лицамъ, отъ коихъ зависитъ назначеніе на должности, значительный просторъ въ этомъ отношеніи. Именно сила ст. 155 уст. о служб. гр., въ силу которой „чиновники опредѣляются къ мѣстамъ... сообразно чину каждаго и классу, въ коемъ положена должность“, ограничена въ слѣдующихъ отношеніяхъ:

1. Въ силу судебныхъ уставовъ, лица, удовлетворяющія условіямъ, требуемымъ отъ чиновъ судебнаго вѣдомства (о нихъ будетъ сказано ниже), „могутъ быть назначаемы въ должности независимо отъ ихъ чиновъ“ [1]).

2. „Во всѣхъ вообще вѣдомствахъ начальствамъ дозволяется, по усмотрѣнію дѣйствительной нужды въ замѣщеніи должностей, опредѣлять въ оныя, или назначать къ исправленію ихъ, чиновниковъ, имѣющихъ чины однимъ классомъ выше или двумя ниже того класса, въ которомъ положена должность“ [2]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 236.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 156.

3. На должности по губернскому управленію и по вѣдомству морского министерства дозволяется опредѣлять лицъ, состоящихъ въ чинахъ болѣе чѣмъ двумя классами ниже класса должности [1]).

4. По желанію самихъ чиновниковъ, дозволяется опредѣлять ихъ въ должности болѣе чѣмъ однимъ классомъ ниже ихъ чиновъ [2]). Почему такое изъятіе поставлено въ зависимость отъ желанія самихъ служащихъ, объясняется тѣмъ, что, какъ мы увидимъ ниже, чиновникъ, занимающій должность болѣе чѣмъ однимъ классомъ ниже своего чина, не можетъ получить чина высшаго. Слѣдовательно, желаніе поступить на должность, не соотвѣтствующую чину, равносильно отказу отъ производства въ высшій чинъ.

5. Безъ всякаго соотвѣтствія съ чиномъ могутъ быть замѣщаемы должности по учрежденіямъ контрольнымъ (государственнымъ и Императорскаго Двора), полицейскимъ и нѣкоторымъ другимъ [3]).

6. Наконецъ, нѣкоторыя должности могутъ быть замѣщаемы лицами, вовсе не имѣющими классныхъ чиновъ. Сюда относятся: а) вообще должности не выше XII класса; б) въ случаѣ необходимости, съ Высочайшаго разрѣшенія, должности до IX класса. Начальство отдаленныхъ губерній имѣетъ право и безъ Высочайшаго разрѣшенія замѣщать должности X класса лицами, не имѣющими классныхъ чиновъ; в) должности по нѣкоторымъ вѣдомствамъ спеціально разрѣшается замѣщать не имѣющими чиновъ лицами. Сюда относятся нѣкоторыя должности по вѣдомствамъ контроля и министерства финансовъ, по всѣмъ таможеннымъ учрежденіямъ до VIII класса, нѣкоторыя должности по почтовому управленію и т. д. [4]).

Независимо отъ того, законъ исчисляетъ многія должности, которыя могутъ быть замѣщаемы лицами, по общимъ правиламъ, не имѣющими права поступать на государственную службу, каковы нѣкоторыя должности по финансовому, контрольному, удѣльному, телеграфному и друг. управленіямъ. Наконецъ, есть должности, замѣщеніе которыхъ не связано съ поступленіемъ на государственную службу; онѣ могутъ быть замѣщены по найму. Таковы должности помощниковъ ревизоровъ въ контрольныхъ палатахъ, младшихъ ревизоровъ и счетныхъ чиновниковъ временной ревизіонной коммиссіи при государственномъ контролѣ и нѣкоторыя другія [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 157.
[2]) Тамъ же, ст. 158.
[3]) Тамъ же, ст. 159.
[4]) Тамъ же, ст. 160 и 161.
[5]) Тамъ же, ст. 162 и 163.

§ 47. Соотвѣтствіе должности и чина, въ предѣлахъ, указанныхъ выше, является главнымъ ограниченіемъ въ свободѣ назначенія на должности. Мы видѣли, что требованіе образованія въ нашемъ законодательствѣ вовсе не имѣетъ значенія ценза, имѣющаго значеніе лишь въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ вѣдомствахъ—учебномъ, ученомъ, медицинскомъ, дипломатическомъ и нѣкоторыхъ другихъ. Во всѣхъ другихъ вѣдомствахъ чинъ является единственнымъ показателемъ сравнительной долговременности службы, а потому и служебной опытности. Исключеніемъ изъ этого правила является судебное вѣдомство. Судебные уставы, отвергнувъ начала соотвѣтствія чина съ должностью (ст. 236), установили вмѣстѣ съ тѣмъ другое мѣрило служебной опытности, именно—срокъ пребыванія на извѣстной должности (стажъ), до истеченія котораго служащій не можетъ быть перемѣщенъ на должность высшую.

Первыя двѣ судейскія должности—членовъ окружныхъ судовъ и судебныхъ слѣдователей—могутъ быть замѣщаемы въ слѣдующемъ порядкѣ. Членами окружныхъ судовъ могутъ быть назначаемы лица, служившія по судебной части не менѣе трехъ лѣтъ въ званіяхъ не ниже секретаря окружнаго суда или состоявшія въ званіи присяжныхъ повѣренныхъ не менѣе десяти лѣтъ. Въ должности судебныхъ слѣдователей, сверхъ упомянутыхъ лицъ, могутъ быть назначаемы лица, состоявшія кандидатами на судебныя должности не менѣе четырехъ лѣтъ и достигшія двадцати-пятилѣтняго возраста. Затѣмъ для повышенія на слѣдующіе разряды должностей требуется трехлѣтнее пребываніе на должности низшей — судейской или прокурорской [1]).

Замѣщеніе чиновъ прокурорскаго надзора подчинено особымъ правиламъ. Именно, отъ кандидатовъ на эти должности требуется занятіе судебною практикою — въ теченіе 4 лѣтъ для занятія должности товарища прокурора окружнаго суда, 6 лѣтъ—для занятія мѣста прокурора окружнаго суда и товарища прокурора судебной палаты, 8 лѣтъ — прокурора судебной палаты и товарища оберъ-прокурора и 12 лѣтъ—оберъ-прокурора [2]). Изъ текста статьи и изъ примѣчанія къ ней слѣдуетъ, что право на должность въ прокурорскомъ надзорѣ установляется судебною практикою, слѣдовательно, и занятіемъ адвокатурою. Такимъ образомъ, присяжный повѣренный не можетъ получить должности члена окружнаго суда или судебнаго слѣдователя раньше 10 лѣтъ практики, но можетъ быть назначенъ на должности прокурора окружнаго суда и товарища

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 203—208.

[2]) Тамъ же, ст. 210.

прокурора судебной палаты послѣ 6 лѣтъ практики, и прокурора судебной палаты и товарища оберъ-прокурора послѣ 8 лѣтъ этой практики. Облегченіе это объясняется желаніемъ открыть министерству юстиціи возможность привлекать въ прокуратуру выдающихся присяжныхъ повѣренныхъ, оставляя неизмѣннымъ порядокъ замѣщенія несмѣняемыхъ судейскихъ должностей.

§ 48. Гражданская служба, по русскому законодательству, не требуя образовательнаго ценза, не всегда требуетъ и предварительной гражданской практики. Это видно изъ постановленій, касающихся допущенія военныхъ чиновъ на гражданскія должности. По общему правилу, военные чины допускаются къ занятію гражданскихъ должностей въ видѣ изъятія. Но категоріи этихъ изъятій довольно обширны. Сюда относятся:

1. Должности первыхъ трехъ классовъ (министровъ, сенаторовъ, членовъ государственнаго совѣта, товарищей министровъ) и четвертаго класса, т. е. губернаторовъ, градоначальниковъ и прочихъ лицъ этого класса (попечителей учебныхъ округовъ).

2. Всѣ должности въ кавказскомъ краѣ и В. К. Финляндскомъ.

3. Значительное число полицейскихъ должностей, особенно же въ столицахъ и большихъ городахъ.

4. Должности начальниковъ таможенныхъ округовъ.

5. По многимъ другимъ должностямъ въ вѣдомствахъ дворцовомъ, учебномъ, коннозаводства и друг. [1]).

Военные чины, назначаемые на гражданскую службу по ст. 169 уст. о служб. гр., должны быть отличаемы отъ военныхъ, оставившихъ военную службу для перехода въ гражданскую. Послѣдніе переименовываются въ гражданскіе чины и не могутъ носить военнаго мундира и именоваться военнымъ чиномъ, за исключеніями, указанными въ законѣ или по особому Высочайшему разрѣшенію [2]).

§ 49. Назначеніе на должность имѣетъ своимъ послѣдствіемъ установленіе исключительной связи служащаго лица съ однимъ родомъ дѣятельности, которому служащій долженъ посвятить все свое время. Отсюда вытекаютъ слѣдующія общія правила: 1) никто не можетъ занимать должность одновременно въ разныхъ вѣдомствахъ; 2) никто не можетъ занимать двухъ или болѣе должностей въ одномъ и томъ же вѣдомствѣ.

1. Первое правило особенно строго примѣнено къ судебному вѣдомству, въ виду обезпеченія независимости судебнаго персонала. Ст. 246 учр. суд. уст. постановляетъ, что „никто изъ должно-

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о служб. гр., ст. 169 и доп. по прод. 1879.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 208—218.

стныхъ лицъ судебнаго вѣдомства не въ правѣ занимать другой должности, какъ по судебному, такъ и по другимъ вѣдомствамъ, или въ общественной службѣ". Исключеніе изъ этого правила сдѣлано: 1) для почетныхъ должностей въ мѣстныхъ богоугодныхъ и учебныхъ заведеніяхъ; 2) для должности почетнаго мирового судьи, которая можетъ быть соединяема со всякою другою должностью; 3) для должностей архиваріусовъ и приходорасходчиковъ судебныхъ установленій, которыя могутъ быть соединяемы съ должностями помощниковъ оберъ-секретарей и секретарей [1]).

Запрещеніе соединять съ судебными должностями другія (кромѣ указанныхъ исключеній)—не простирается, какъ разъяснено указомъ сената въ 1866 году, на званіе гласнаго земскаго собранія, такъ какъ должность гласнаго не есть служебная. То же должно сказать и о должности гласнаго городскихъ думъ по положенію 1870 года.

Независимо отъ того, на практикѣ мы встрѣчаемъ случаи соединенія судебныхъ должностей съ профессорскими. Именно, одинъ изъ профессоровъ варшавскаго университета занимаетъ въ то же время должность члена судебной палаты, а одинъ изъ профессоровъ с.-петербургскаго—должность товарища оберъ-прокурора.

2. Воспрещеніе соединять разныя должности распространяется также: а) на цензоровъ, которые во время занятія этихъ должностей не могутъ нести никакихъ другихъ обязанностей, ни по другому, ни по своему вѣдомствамъ. То же постановлено и относительно библіотекаря комитета иностранной цензуры, если ему поручается цензированіе книгъ; б) на директоровъ двухъ историко-филологическихъ институтовъ (с.-петербургскаго и нѣжинскаго). Имъ воспрещено соединять другія должности по части какъ административной, такъ и учебной. Слѣдовательно, они не могутъ занимать и профессорскихъ мѣстъ въ управляемыхъ ими заведеніяхъ. Послѣднее запрещеніе едва ли выгодно, такъ какъ, благодаря ему, они отчуждаются отъ коллегіи профессоровъ. Притомъ это постановленіе совершенно не соотвѣтствуетъ постановленіямъ о директорахъ гимназій, которые, напротивъ, должны заниматься преподаваніемъ; в) на карантинныхъ врачей [2]).

3. Относительно прочихъ вѣдомствъ, указанныя выше правила примѣняются не такъ строго. Во первыхъ, занятіе двухъ или болѣе должностей въ одномъ и томъ же вѣдомствѣ можетъ быть разрѣшено Высочайшимъ повелѣніемъ; кромѣ того, уставы и учрежденія разныхъ установленій содержатъ въ себѣ изъятія изъ такихъ пра-

[1]) Учр. суд. уст., ст. 42, 49, 121.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 172, 173 и 175.

вилъ, изъятія часто необходимыя. Напримѣръ, по уставу университетовъ 1884 года, сосредоточивающему управленіе университетовъ въ рукахъ назначаемыхъ изъ среды профессоровъ ректора и декановъ, соединеніе профессорскихъ должностей съ должностями ректора и деканов является безусловно необходимымъ. Вообще правило о несоединеніи должностей въ одномъ лицѣ по одному и тому же вѣдомству должно быть примѣняемо постольку, поскольку того требуетъ его цѣль. Поэтому, соединеніе должностей не можетъ быть допущено, если оно поведетъ къ явному обремененію служащаго массою дѣлъ, вслѣдствіе чего онъ не въ состояніи будетъ добросовѣстно выполнить лежащія на немъ обязанности. Напримѣръ,—соединеніе въ однѣхъ рукахъ нѣсколькихъ департаментовъ одного и того же министерства или даже нѣсколькихъ отдѣленій одного и того же департамента. Затѣмъ не можетъ быть допущено соединеніе въ однѣхъ рукахъ должностей, различныхъ по іерархической зависимости. Напримѣръ, соединеніе должности директора департамента неокладныхъ сборовъ съ должностью управляющаго мѣстнымъ акцизнымъ управленіемъ. Эта мысль проведена въ постановленіяхъ касательно назначенія жалованья, что̀ очень важно, ибо главнымъ мотивомъ къ соединенію должностей, конечно, является стремленіе соединить нѣсколько окладовъ.

Относительно этого предмета мы имѣемъ слѣдующія постановленія:

а) Соединеніе жалованья и другихъ окладовъ по двумъ и болѣе должностямъ, состоящимъ одна отъ другой въ какой либо зависимости или подчиненности, безусловно воспрещается.

б) Соединеніе другихъ должностей, слѣдовательно, и двойныхъ окладовъ, разрѣшается не иначе, какъ по особому Высочайшему повелѣнію. При испрошеніи его, министры и главноуправляющіе должны подробно объяснить причины, оправдывающія такую мѣру [1]).

Во вторыхъ, дозволеніе служить въ разныхъ вѣдомствахъ предоставлено взаимному соглашенію подлежащихъ начальствъ. Это правило распространено и на служащихъ въ лицеѣ Цесаревича Николая, которые не могутъ занимать другихъ должностей безъ разрѣшенія правленія лицея [2]).

§ 50. При замѣщеніи должностей, правительство, общество и сами служащіе должны быть обезпечены отъ невыгодъ, проистекающихъ отъ пристрастнаго исполненія должности и даже отъ подозрѣнія въ такомъ пристрастіи. Правительство должно быть обезпечено въ томъ, что его органъ будетъ служить только цѣлямъ госу-

[1]) Тамъ же, ст. 170, 565—567. Ср. улож. о наказ., ст. 390.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 171 и 174.

дарства, и что каждое дѣйствіе этого органа будетъ имѣть необходимый для правительства нравственный авторитетъ. Общество должно быть обезпечено въ томъ, что правительственный органъ не будетъ руководствоваться своекорыстными мотивами. Само служащее лицо должно быть поставлено внѣ подозрѣній относительно истинныхъ мотивовъ его дѣйствій.

Постановленія нашего законодательства въ этомъ отношеніи довольно отрывочны и далеко не предусматриваютъ даже главнѣйшихъ условій, могущихъ вредно отразиться на служебномъ дѣлѣ.

Ст. 166 уст. о служб. гр. запрещаетъ „опредѣлять членами присутственныхъ мѣстъ чиновниковъ, соединенныхъ родствомъ или свойствомъ съ предсѣдателемъ или другими членами тѣхъ мѣстъ". Редакція этого воспрещенія вышла изъ устарѣлыхъ теперь узаконеній, относящихся къ тому времени, когда установленія наши имѣли коллегіальный составъ. Поэтому ст. 166 говоритъ о „присутственныхъ мѣстахъ" и ихъ „предсѣдателяхъ". Но простирается ли это воспрещеніе на мѣста, имѣющія бюрократическое устройство, гдѣ нѣтъ „предсѣдателей", а есть начальникъ, управляющіе и т. д.? По буквальному смыслу—не простирается.

Затѣмъ та же ст. 166 содержитъ запрещеніе „опредѣлять къ генералъ-губернаторамъ и къ губернаторамъ чиновниковъ для особыхъ порученій изъ родственниковъ и однофамильцевъ". Почему же только „чиновниковъ для особыхъ порученій", т. е. лицъ, не имѣющихъ опредѣленныхъ занятій, а потому и не обладающихъ достаточнымъ вліяніемъ на ходъ дѣлъ? По буквальному смыслу этой статьи, полиціймейстеръ, исправники и прочія лица, зависимыя отъ губернатора, могутъ быть его „родственниками и однофамильцами", и это, конечно, неудобно съ точки зрѣнія служебныхъ отношеній [1]).

Этими отрывочными постановленіями законодательство наше стремится противодѣйствовать серьезному злу въ административныхъ отношеніяхъ, т. е. непотизму, который далъ такія дурныя послѣдствія, напримѣръ, въ Америкѣ. Постановленія эти нельзя признать достаточными.

Такимъ же отрывочнымъ характеромъ отличается и ст. 167, постановляющая, что „владѣльцы заводовъ для выдѣлки питей не могутъ быть назначаемы въ той губерніи, въ которой имѣютъ сіи заводы, въ должности управляющихъ акцизными сборами, ихъ помощниковъ и ревизоровъ. Равнымъ образомъ, владѣльцы такихъ заводовъ

---

[1]) Нарушеніе правилъ, изложенныхъ въ ст. 166, предусматриваетъ ст. 389 улож. о наказ., гдѣ за проступокъ этого рода положено строгое замѣчаніе или выговоръ, со внесеніемъ его въ послужной списокъ.

не могутъ быть опредѣляемы надзирателями акцизнаго сбора и ихъ помощниками въ тѣхъ округахъ, гдѣ находятся тѣ заводы".

Цѣль этого постановленія очевидна. Управляющій акцизными сборами, назначенный изъ числа мѣстныхъ заводчиковъ губерніи, конечно, не можетъ представить полнаго обезпеченія въ надлежащемъ безпристрастіи при отправленіи имъ своихъ обязанностей. Слѣдовательно, ст. 167 выражаетъ ту мысль, что должность предполагается независимою отъ тѣхъ интересовъ или занятій, завѣдываніе коими на нее возложено. Но эта общая мысль выражена въ слишкомъ конкретной формѣ и въ примѣненіи къ частному случаю, предусмотрѣнному однимъ изъ уставовъ казеннаго управленія, т. е. положеніемъ о питейномъ сборѣ. Между тѣмъ, означенное начало должно бы быть распространено на многія другія должности, не менѣе важныя, чѣмъ должности управляющихъ акцизными сборами.

§ 51. Избраніе рода службы предоставляется свободѣ лицъ, желающихъ въ нее поступить, если, конечно, начальство даннаго вѣдомства сочтетъ возможнымъ удовлетворить желанію просителя. Ограниченіе этого правила содержится, во первыхъ, въ ст. 168, постановляющей, что лица, получившія воспитаніе въ учебныхъ заведеніяхъ, съ обязанностью прослужить по данному вѣдомству извѣстный срокъ, или принявшія на себя это условіе при поступленіи на службу, не могутъ быть ни увольняемы отъ службы, ни перемѣщаемы въ другой ея родъ, иначе, какъ на основаніи правилъ, дѣйствующихъ въ томъ вѣдомствѣ. При этомъ должно различать: а) обязанность прослужить опредѣленное число лѣтъ въ гражданской службѣ вообще [1]) и б) обязанность прослужить по опредѣленному вѣдомству, возлагаемую на воспитанниковъ разныхъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній, коихъ теперь 17 [2]).

Кромѣ того, законъ рекомендуетъ замѣщать вакантныя должности лицами, уже служащими въ томъ вѣдомствѣ. Именно, ст. 176 гласитъ: „для пользы службы и выгодъ служащихъ, открывающіяся въ каждомъ мѣстѣ ваканціи предпочтительно замѣщаются состоящими уже

---

[1]) Сюда относятся: 1) воспитанники Имп. Александровскаго лицея, обязанные прослужить въ гражданской службѣ 4 года (своекоштные) и 6 лѣтъ (казенно-коштные и неплатящіе); 2) воспитанники приказовъ обществ. призрѣнія или сиротскихъ домовъ, окончившіе курсъ въ университетѣ на счетъ приказа, обязаны прослужить по гражд. службѣ по своей губерніи не менѣе 6 лѣтъ; 3) воспитанники сибирскихъ, уфимской, астраханской и пермской гимназій, изъ дѣтей тамошнихъ чиновниковъ, если они состояли на казенномъ содержаніи въ гимназіи и въ университетѣ, обязаны прослужить 8 лѣтъ и т. д. Ср. уст. о служб. гр., ст. 71, 74, 76, 78, 82, 87, 90, 94, 95 и друг.

[2]) Тамъ же, ст. 103, 105, 106, 108, 111, 117, 123, 128 и друг.

на службѣ въ томъ же мѣстѣ; сіе правило имѣетъ быть наблюдаемо, сколько возможно, во всѣхъ опредѣленіяхъ къ должностямъ".

Изъ текста этой статьи слѣдуетъ, что правомъ на занятіе вакантныхъ должностей пользуются лица, служащія не только въ томъ же вѣдомствѣ, но даже въ томъ же установленіи. Это правило имѣетъ свои выгодныя стороны, такъ какъ оно открываетъ путь къ повышенію лицамъ, пріобрѣвшимъ не только общую служебную опытность, но и спеціальныя знанія по данной отрасли управленія. Съ этой точки зрѣнія, означенное правило представляетъ сходство съ узаконеніями, касающимися судебной службы. Но оно задумано въ совершенно другомъ духѣ, а потому не можетъ имѣть того же значенія.

Именно, судебные уставы, требуя отъ каждаго лица, повышаемаго на новую должность, предварительнаго нахожденія на должности низшей, имѣютъ въ виду только пользу службы, а потому установляютъ опредѣленную постепенность въ прохожденіи этой службы. Ст. 176 не выражаетъ такого опредѣленнаго взгляда на дѣло и потому остается совѣтомъ, преподаваемымъ начальствующимъ лицамъ, гораздо больше, чѣмъ предписаніемъ закона. На практикѣ, едва ли она имѣетъ значеніе.

В. Порядокъ опредѣленія на службу и къ должности.

§ 52. При разсмотрѣніи этихъ правилъ должно имѣть въ виду: а) порядокъ вступленія на службу лицъ, еще не находившихся въ ней; б) порядокъ перемѣщенія къ должности лицъ, состоящихъ въ службѣ, и в) порядокъ вступленія на службу лицъ, находящихся въ отставкѣ.

I. Для поступленія на службу вообще требуется подача прошенія отъ лица, желающаго поступить, и приказъ подлежащаго начальства.

Прошеніе объ опредѣленіи на службу пишется по формѣ на Высочайшее имя и подается въ то мѣсто, куда проситель желаетъ опредѣлиться [1]). Къ прошенію должны быть приложены документы, удостовѣряющіе лѣта, званіе и право просителя на вступленіе въ службу, слѣдовательно: метрическое свидѣтельство, актъ состоянія и аттестатъ объ окончаніи курса въ одномъ изъ учебныхъ заведеній или о выдержаніи установленнаго экзамена. Затѣмъ лица призывного возраста обязаны къ прошенію объ опредѣленіи на службу прилагать свидѣтельства о приписке къ призывному участку [2]).

---

[1]) Эти прошенія должны быть оплачены обыкновеннымъ гербовымъ сборомъ, на основаніи ст. 6 герб. уст.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 181—188; Уст. о воин. пов., ст. 97 и 100.

Лица протестантскаго исповѣданія, сверхъ прочихъ документовъ, прилагаютъ пасторское свидѣтельство о своемъ конфирмованіи [1]).

Принятіе въ службу, а равно и опредѣленіе къ должностямъ совершается приказами подлежащихъ властей, публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе въ „Сенатскихъ Вѣдомостяхъ“ и въ „Правительственномъ Вѣстникѣ“, если назначеніе зависитъ отъ Высочайшей власти или отъ центральныхъ управленій, или въ мѣстныхъ „Губернскихъ Вѣдомостяхъ“, если опредѣленіе и назначеніе зависитъ отъ губернскихъ властей [2]).

Поступленіе на службу установляетъ особенно тѣсную связь между служащими и Верховною властью. Служащіе, сверхъ общихъ обязанностей подданнаго, обязаны еще особенною вѣрностью главѣ государства, отъ имени котораго они призваны дѣйствовать. Свидѣтельство этой особой вѣрности знаменуется:

а) Въ присягѣ, приносимой всѣми служащими, при первоначальномъ опредѣленіи ихъ на службу. Содержаніе этой присяги тождественно съ текстомъ общей вѣрноподданнической присяги (Осн. Зак., Прил. V). Слѣдовательно, лица, поступающія на службу, повторяютъ эту присягу. Непринесеніе присяги прежде вступленія въ отправленіе должности безъ уважительныхъ причинъ есть проступокъ, предусмотрѣнный ст. 383 улож. о наказ. Наказаніе за этотъ проступокъ имѣетъ двоякій видъ: α) самъ по себѣ онъ влечетъ за собою вычетъ изъ жалованья за двѣ недѣли; β) но если служащій, вступавшій „въ исправленіе должности безъ принесенія присяги, учинитъ какое либо по службѣ преступленіе, или воспользуется предоставленною по сей должности властію для учиненія преступленія, хотя и не относящагося къ дѣламъ службы, то онъ подвергается высшей мѣрѣ наказанія, за то преступленіе въ законахъ опредѣленнаго“. Такимъ образомъ, непринесеніе присяги является, въ данномъ случаѣ, увеличивающимъ мѣру наказанія обстоятельствомъ. Обязанность принесенія присяги распространяется и на вольнонаемныхъ служителей. Присяга совершается сначала словесно, а потомъ подписаніемъ присяжнаго листа. Присяжные листы представляются всѣми гражданскими установленіями, по истеченіи года, въ сенатъ, на который возложено общее наблюденіе за порядкомъ въ службѣ гражданской [3]).

б) Независимо отъ общей присяги, уставы отдѣльныхъ установленій требуютъ спеціальной присяги, отъ лицъ, вступающихъ въ эти установленія. Во первыхъ, по судебному вѣдомству, „каждый, назначенный въ первый разъ въ должность судьи, приво-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 184.
[2]) Тамъ же, ст. 804.
[3]) Тамъ же, ст. 188—191.

дится къ особой на это званіе присягѣ“ [1]). Во вторыхъ, особыя присяги (или клятвенныя обѣщанія) установлены для членовъ государственнаго совѣта, для чиновниковъ государственной канцеляріи, для почетныхъ опекуновъ опекунскаго совѣта и др.

Кромѣ присяги, всѣ лица, опредѣляемыя къ должности, обязаны дать подписку въ томъ, что они не принадлежали и не будутъ принадлежать къ тайнымъ обществамъ, подъ какимъ бы названіемъ они ни существовали [2]).

Спеціально отъ лицъ, опредѣляемыхъ въ должность казначеевъ всѣхъ вѣдомствъ, отбирается подписка въ томъ, что они, безъ разрѣшенія начальствъ, не будутъ продавать и передавать недвижимыя имѣнія и отдавать въ ссуду капиталы [3]).

II. Порядокъ перемѣщенія съ одной должности на другую опредѣляется тѣми же правилами, какъ и порядокъ первоначальнаго опредѣленія въ службу. Лицо, ходатайствующее о перемѣщеніи его на другую должность, подаетъ прошеніе по указанной выше формѣ [4]). Но обязанность подачи прошенія касается, конечно, только тѣхъ случаевъ, когда служащій самъ ходатайствуетъ о перемѣщеніи, не будучи повышаемъ или перемѣщаемъ по непосредственному распоряженію своего начальства. Затѣмъ, это правило имѣетъ силу, главнымъ образомъ, при переходѣ служащаго изъ одного вѣдомства въ другое. Для такого перемѣщенія требуется, кромѣ того, взаимное соглашеніе начальства двухъ вѣдомствъ: того, гдѣ перемѣщающійся служитъ, и того, куда онъ желаетъ перемѣститься [5]).

III. Кромѣ правилъ объ опредѣленіи въ службу и къ должностямъ лицъ не служившихъ и находящихся въ службѣ, уставъ о службѣ гражданской опредѣляетъ еще правила объ опредѣленіи въ службу отставныхъ чиновъ:

а) гражданскихъ и б) военныхъ.

А. Отношеніе правительства къ отставнымъ гражданскимъ чиновникамъ, желающимъ поступить вновь на службу, опредѣляется тѣми обстоятельствами, при коихъ чиновникъ оставилъ прежнюю службу. Если чиновники оставили службу по своему желанію и внѣ всякихъ предосудительныхъ для нихъ обстоятельствъ, правительство не имѣетъ, конечно, никакихъ поводовъ препятствовать опредѣленію ихъ вновь на службу, если у него есть вакантныя мѣста и должности. Но если чиновники оставили службу по обстоятельствамъ,

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 225, и приложеніе II.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 183, примѣчаніе 2.

[3]) Тамъ же, ст. 529, п. 8.

[4]) Тамъ же, ст. 192.

[5]) Тамъ же, ст. 180, 192.

навлекающимъ на нихъ справедливыя подозрѣнія, правительство должно быть поставлено въ возможность преграждать доступъ на службу лицамъ, не заслуживающимъ его довѣрія, или въ возможность удостовѣриться, что указанныя обстоятельства не имѣютъ уже мѣста.

Съ этой точки зрѣнія составлены правила объ этомъ предметѣ. Они содержатъ въ себѣ, главнымъ образомъ, постановленія, касающіяся чиновниковъ, оставившихъ службу не по своей волѣ, но уволенныхъ, отрѣшенныхъ или исключенныхъ изъ нея. Эти правила состоятъ въ слѣдующемъ:

1. Чиновники, исключенные изъ службы по суду, не могутъ быть вновь принимаемы въ службу.

2. Чиновники, отрѣшенные отъ должности по суду, не могутъ быть приняты въ службу въ теченіе трехъ лѣтъ со дня отрѣшенія.

3. Чиновники, уволенные отъ службы за предосудительные поступки по распоряженію Государя, никуда не могутъ быть опредѣляемы безъ Высочайшаго разрѣшенія.

4. Чиновники, отставленные отъ службы за дурное поведеніе, если они пробыли внѣ службы не менѣе двухъ лѣтъ, могутъ вступать въ службу не иначе, какъ по предъявленіи свидѣтельствъ объ ихъ добропорядочномъ поведеніи. Свидѣтельства эти подписываются губернскими предводителями дворянства (для чиновниковъ изъ дворянъ) или начальниками мѣстныхъ полицій (для чиновниковъ не изъ дворянъ) и утверждаются губернаторомъ.

5. Чиновники, находившіеся подъ судомъ и слѣдствіемъ и освобожденные отъ того Всемилостивѣйшимъ манифестомъ, опредѣляются въ службу по разсмотрѣніи ихъ дѣлъ сенатомъ, обязаннымъ обсудить обстоятельства дѣлъ, по которымъ означенные чиновники были привлечены къ слѣдствію и суду.

6. Чиновники, удаленные отъ должности и уволенные отъ службы безъ прошенія, могутъ быть опредѣляемы въ службу подъ отвѣтственностью принявшихъ ихъ начальствъ.

Прочіе чиновники могутъ поступать на службу по общимъ правиламъ. Но начальство должно принять въ разсчетъ ихъ прежнюю службу, для чего означенные чиновники къ своимъ просьбамъ обязаны приложить свои аттестаты [1]).

Б. Правила объ опредѣленіи отставныхъ военныхъ чиновъ въ гражданскую службу содержатъ въ себѣ, главнымъ образомъ, постановленія о порядкѣ переименованія ихъ изъ военныхъ въ гражданскіе чины и о правѣ нѣкоторыхъ изъ нихъ носить военный мундиръ въ гражданской службѣ. Объ этихъ правилахъ мы скажемъ ниже.

---

[1]) Тамъ же, ст. 196, 197, 201—205.

Правило же, соотвѣтственное указаннымъ выше правиламъ объ отставныхъ гражданскихъ чинахъ, содержится въ ст. 215, въ силу которой: „отставленные отъ службы военные чины не могутъ, въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отставленія, быть приняты въ гражданскую службу; исключенные же изъ службы не принимаются вовсе въ службу гражданскую“.

Въ заключеніе, въ видѣ общаго правила, должно привести постановленіе, воспрещающее зачислять въ службу лицъ, не имѣющихъ никакихъ опредѣленныхъ обязанностей по службѣ [1]). Исключеніе сдѣлано для молодыхъ людей дворянскаго происхожденія, имѣющихъ по своимъ учебнымъ аттестатамъ право на классные чины (отъ XIV до X классовъ). Губернаторы могутъ опредѣлить этихъ лицъ въ подвѣдомственныя имъ мѣста для занятій, сверхъ штата и безъ жалованья, въ ожиданіи вакансіи [2]). Таково же положеніе и кандидатовъ на судебныя должности [3]). Но это исключеніе нерѣдко обращается на практикѣ въ общее правило, будучи примѣняемо къ болѣе высокимъ разрядамъ служащихъ, какъ это показываетъ значительное число „состоящихъ“ при министерствахъ и другихъ учрежденіяхъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Разряды служащихъ.

§ 53. Юридическое положеніе служащихъ опредѣляется ст. 511 уст. о служб. гр. слѣдующимъ образомъ: „каждый служащій пользуется правами и преимуществами, его чину присвоенными, хотя бы онъ занималъ должность, положенную въ низшемъ противъ того чина классѣ; состоящіе же въ классахъ только заурядъ по занимаемымъ ими должностямъ, имѣя чины низшіе или не имѣя оныхъ вовсе, въ продолженіе всего времени пребыванія въ тѣхъ должностяхъ, пользуются правами, классамъ оныхъ предоставленными“.

Изъ этого слѣдуетъ, что по общему правилу „права и преимущества“ служащаго опредѣляются его чиномъ. Служащій, не имѣющій чина или занимающій должность высшую противъ своего чина, есть исключеніе. Онъ пользуется правами и преимуществами, соединенными съ должностью, пока занимаетъ ее. Напротивъ, права, соединенныя съ чиномъ, постоянны. Они сохраняются и по выходѣ въ отставку, или по увольненіи отъ службы [4]).

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 90.
[2]) Тамъ же, ст. 91.
[3]) Учр. суд. уст., ст. 407 и слѣд.
[4]) Уст. о служб. гр., ст. 512.

Такимъ образомъ чинъ, несмотря на всѣ указанныя выше видоизмѣненія въ порядкѣ замѣщенія должностей, имѣетъ весьма важное значеніе для опредѣленія мѣста, занимаемаго служащимъ въ служебной іерархіи. Оно выражается въ слѣдующихъ отношеніяхъ: 1) по общему правилу, къ занятію штатнаго мѣста на службѣ допускаются только лица, имѣющія классный чинъ; 2) по общему же правилу соотношеніе чина и должности опредѣлено въ указанномъ выше minimum'ѣ и maximum'ѣ; къ занятію должности допускаются лица, состоящія въ чинахъ не менѣе какъ на двѣ степени низшихъ противъ класса должности и не болѣе какъ однимъ выше; 3) къ занятію нѣкоторыхъ высшихъ государственныхъ должностей допускаются лица высшихъ же чиновъ: такъ сенаторы избираются изъ лицъ первыхъ трехъ классовъ; 4) чины имѣютъ вліяніе на степень наградъ, назначенныхъ служащимъ (ордена, подарки отъ имени Его Величества); 5) чинами опредѣляется и гражданское состояніе, какъ самихъ служащихъ, такъ и ихъ семействъ (пріобрѣтеніе правъ дворянскаго состоянія, личнаго и потомственнаго, почетнаго гражданства); 6) ими опредѣляются разныя почетныя преимущества служащихъ (титулованіе, мѣста въ церемоніалахъ, право пріѣзда ко двору и т. д.).

Все это, вмѣстѣ взятое, даетъ чинамъ самостоятельное значеніе въ службѣ гражданской и ими, до настоящаго времени, опредѣляютъ разряды служащихъ.

§ 54. Разряды служащихъ доселѣ основываются на извѣстной табели о рангахъ 24 янв. 1722 г. съ нѣкоторыми дополнительными къ ней узаконеніями. Всѣхъ разрядовъ или классовъ положено 14, и они, при изданіи табели о рангахъ, приведены въ соотвѣтствіе съ чинами военными, морскими и придворными. Въ настоящее время расписаніе это изображено въ приложеніи къ ст. 263 уст. о служб. гр. При этомъ должно замѣтить, что изъ 14 классовъ чиновъ должно исключить два (XI и XIII), которые уже не жалуются. Каждый служащій обязанъ проходить всѣ означенные разряды, начиная съ низшаго, если онъ по образованію не имѣетъ права на утвержденіе его въ высшемъ. Сюда относятся: 1) воспитанники университетовъ. Удостоенные ученыхъ университетскихъ степеней, при поступленіи въ службу, утверждаются: докторъ въ чинѣ VIII, магистръ IX, кандидатъ X, дѣйствительный студентъ XII класса [1]); 2) кандидаты и дѣйств. студенты Демидовскаго юридическаго лицея (въ Ярославлѣ) пользуются тѣми же правами [2]). Тѣ же права предо-

[1]) Тамъ же, ст. 69; измѣненіе по уставу 1884 см. выше, стр. 65.

[2]) Тамъ же, ст. 85.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF ILLINOIS

ставляются студентамъ историко-филологическихъ институтовъ [1]), студентамъ учебнаго отдѣленія восточныхъ языковъ минист. иностр. дѣлъ [2]), ученикамъ, кончившимъ курсъ въ спеціальныхъ классахъ Лазаревскаго института восточныхъ языковъ [3]), воспитанникамъ духовныхъ академій [4]), ветеринарныхъ институтовъ [5]), Петровской земледѣльческой и лѣсной академіи [6]), класснымъ художникамъ Императорской академіи художествъ [7]), воспитанникамъ института инженеровъ путей сообщенія Императора Александра I [8]), московскаго техническаго училища [9]). Воспитанники привилегированныхъ заведеній пользуются правомъ на высшіе, сравнительно, чины. Такъ, воспитанники Александровскаго лицея, при окончаніи курса, удостоиваются чиновъ IX, X и XII классовъ, смотря по ихъ успѣхамъ [10]); то же самое постановлено и относительно училища правовѣдѣнія [11]). Кромѣ того, воспитанники нѣкоторыхъ военно-учебныхъ заведеній пользуются правами на полученіе гражданскихъ чиновъ соотвѣтствующихъ классовъ при поступленіи ихъ въ гражданскую службу.

Право на полученіе перваго класснаго чина (XIV класса) предоставляется: 1) воспитанникамъ гимназій, кончившимъ въ нихъ курсъ съ особыми отличіями и награжденнымъ золотыми или серебряными медалями [12]); 2) воспитанникамъ гатчинскаго сиротскаго института [13]); 3) дѣтямъ дворянъ и чиновниковъ, кончившимъ курсъ въ с.-петербургскомъ и московскомъ коммерческихъ училищахъ [14]).

Аттестаты прочихъ учебныхъ заведеній, среднихъ и низшихъ, даютъ только право на сокращеніе сроковъ при производствѣ въ первый классный чинъ, какъ объ этомъ будетъ сказано ниже.

§ 55. Правила о производствѣ въ чины построены на различныхъ основаніяхъ. При разсмотрѣніи послѣднихъ должно различать: а) правила о производствѣ въ первый классный чинъ (XIV класса); б) правила о производствѣ въ слѣдующіе чины до чина V класса (статскаго

---

[1]) Тамъ же, ст. 104.
[2]) Тамъ же, ст. 121.
[3]) Тамъ же, ст. 122.
[4]) Тамъ же, ст. 79, по прод. 1879 года.
[5]) Тамъ же, ст. 130.
[6]) Тамъ же, ст. 133.
[7]) Тамъ же, ст. 136.
[8]) Тамъ же, ст. 142.
[9]) Тамъ же, ст. 143.
[10]) Тамъ же, ст. 81.
[11]) Тамъ же, ст. 116.
[12]) Тамъ же, ст. 86.
[13]) Тамъ же, ст. 102.
[14]) Тамъ же, ст. 144.

совѣтника) включительно; в) правила о производствѣ въ чины первыхъ четырехъ классовъ.

А. Всѣ лица, не пріобрѣвшія права на первый классный или высшіе чины по аттестатамъ и свидѣтельствамъ учебныхъ заведеній [1]), производятся въ этотъ чинъ по истеченіи извѣстнаго срока ихъ состоянія на службѣ. Продолжительность этого срока опредѣляется двумя основаніями: а) происхожденіемъ и б) степенью образованія служащаго. Оба основанія принимаются въ разсчетъ совмѣстно. Вообще всѣ лица, не имѣющія, по образованію своему, права на первый или высшіе чины, поступаютъ въ службу (если имѣютъ на то право) съ званіемъ канцелярскаго служителя [2]). Канцелярскіе служители производятся въ первый классный чинъ на слѣдующихъ основаніяхъ:

1. Обучавшіеся въ гимназіяхъ или равныхъ имъ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, по происхожденію своему, производятся въ первый чинъ: потомственные дворяне чрезъ годъ; сыновья личныхъ дворянъ, купцовъ первой гильдіи, священнослужителей и вообще лица, причисляющіяся по происхожденію своему ко второму разряду канцелярскихъ служителей [3])—чрезъ два года; лица, причисляющіяся по происхожденію своему къ третьему разряду канцелярскихъ служителей [4])—чрезъ четыре года.

2. Канцелярскіе служители, не получившіе средняго образованія, могутъ быть раздѣлены на два разряда: на получившихъ образованіе въ уѣздныхъ и равныхъ съ ними училищахъ [5]), и такого образованія не получившихъ. Первые, смотря по разряду, къ коему они причислены по происхожденію, производятся въ первый чинъ чрезъ два года (первый разрядъ), четыре (второй), восемь (третій—для лицъ, причисленныхъ къ почетному гражданству) и десять (третій—для лицъ, не причисленныхъ къ почетному гражданству) лѣтъ [6]).

Лица, не имѣющія аттестатовъ уѣздныхъ или равныхъ съ ними училищъ, не могутъ получить перваго класснаго чина безъ особаго экзамена, производимаго въ объемѣ курса уѣзднаго училища [7]). Канцелярскіе служители, принадлежащіе по происхожденію своему къ третьему разряду, могутъ во время службы пріобрѣсти атте-

---

[1]) См. предыдущій §.

[2]) Ср. уст. о служб. гр., ст. 264 и 307.

[3]) Ср. томъ I этого сочиненія, § 311 [*Собр. соч.* Град., т. VII, § 311, стр. 350 и слѣд.] и уст. о служб. гр., ст. 33.

[4]) См. тамъ же.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 311 и 317.

[6]) Тамъ же, ст. 319—322.

[7]) Тамъ же, ст. 31[illegible].

статъ, равный аттестату средняго учебнаго заведенія. Въ этомъ случаѣ, они производятся въ первый классный чинъ въ срокъ кратчайшій, именно чрезъ 4 года, по ст. 309 [1]).

3. Принимая во вниманіе, что срокъ на производство канцелярскихъ служителей въ первый классный чинъ опредѣляется ихъ происхожденіемъ и образованіемъ, онъ не можетъ быть сокращенъ ни подъ какимъ предлогомъ: канцелярскіе служители не представляются къ награжденію этимъ чиномъ за отличіе [2]). Независимо отъ того, самъ законъ установляетъ нѣкоторые особые сроки производства въ первый классный чинъ лицъ, занимающихъ извѣстныя должности, или для воспитанниковъ нѣкоторыхъ категорій [3]). Въ Сибири и Кавказскомъ краѣ, въ числѣ прочихъ льготъ для служащихъ, сроки на производство канцелярскихъ служителей въ первый классный чинъ сокращены на половину [4]).

Б. Производство въ высшіе чины до V класса включительно (т. е. сверхъ перваго или тѣхъ, на которые служащіе уже имѣютъ право при поступленіи на службу) опредѣляется срокомъ усерднаго и безпорочнаго служенія, при чемъ этотъ срокъ можетъ быть сокращаемъ за особыя отличія, оказанныя на службѣ. На этомъ основаніи законъ установляетъ два срока для производства въ слѣдующій чинъ: одинъ за усердное и похвальное прохожденіе службы; другой, кратчайшій, за отличія, оказанныя по службѣ [5]). Понятіе отличія законъ опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ: „когда кто либо сверхъ своей должности, совершилъ еще съ успѣхомъ трудное или особеннаго довѣрія требовавшее порученіе начальства, когда кто либо сверхъ своей должности занималъ временно, въ теченіе по крайней мѣрѣ года, еще другую высшую“, и т. п. [6]).

1. Обыкновенные сроки выслуги на чинъ установляются въ слѣдующемъ порядкѣ: для выслуги на всѣ чины отъ XIV до VIII полагается по три года; отъ VIII до V включительно—по четыре года. Для лицъ, получившихъ Высочайшее благоволеніе за свою служебную дѣятельность, указанные сроки уменьшаются на одинъ годъ [7]). Но одна выслуга срока не даетъ еще сама по себѣ права полученія слѣдующаго чина. По ст. 267, „выслуга лѣтъ безъ одо-

[1]) Тамъ же, ст. 323. Безъ испытаній могутъ быть производимы въ классные чины (не далѣе, впрочемъ, VIII и VI классовъ) различные придворные служители. Ср. ст. 360, 362, 364.

[2]) Тамъ же, ст. 307.

[3]) Ср. тамъ же, ст. 325—340.

[4]) Тамъ же, прил. къ ст. 225, п. 41.

[5]) Тамъ же, ст. 267.

[6]) Тамъ же, ст. 265.

[7]) Тамъ же, ст. 341 и 688.

бренія начальства нѣ даетъ права на производство". Слѣдовательно, каждый чинъ, по выслугѣ срока, дается служащему по представленію его начальства. При этомъ послѣднее должно соблюдать слѣдующія правила: 1) никого не представлять къ чину раньше срока; 2) представлять каждаго къ награжденію слѣдующимъ чиномъ, а не черезъ чинъ; 3) представлять каждаго слѣдующаго къ чину, соотвѣтствующему классу его должности, т. е. не болѣе, какъ однимъ классомъ выше этой должности [1]).

Дѣла по производству въ чины за выслугу лѣтъ сосредоточиваются: въ сенатѣ, по департаменту герольдіи, и совершаются указами сената [2]).

Лица, представленныя къ чину, получаютъ старшинство со дня выслуги срока, положеннаго на чинъ, если не встрѣтится къ тому препятствій, указанныхъ въ законѣ [3]). Именно, служащій теряетъ старшинство, если начальство не сочтетъ возможнымъ, вслѣдствіе указанныхъ въ законѣ причинъ, представить его къ чину немедленно по выслугѣ срока. Оно можетъ быть возстановлено впослѣдствіи по ходатайству начальства.

2. При исчисленіи сроковъ должно имѣть въ виду обстоятельства, при которыхъ извѣстное время вычитается изъ срока, проведеннаго служащимъ на службѣ, и обстоятельства, при которыхъ время, проведенное служащимъ внѣ службы, причитается къ службѣ, а слѣдовательно, и къ срокамъ выслуги на чинъ.

а) Обстоятельства перваго рода суть: 1) время, проведенное служащимъ подъ судомъ; оно вычитается изъ времени дѣйствительной службы, если служащій судомъ не былъ оправданъ; 2) вычитается изъ срока выслуги время, проведенное служащимъ въ отставкѣ или въ отпуску свыше четырехъ мѣсяцевъ [4]). Правило объ отпускахъ не распространяется на служащихъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ имперіи, гдѣ имъ предоставляется пользоваться отпускомъ свыше четырехъ мѣсяцевъ. Не зачитывается также въ срокъ выслуги время, проведенное служащимъ въ должности по выбору земствъ [5]).

б) Наоборотъ, засчитывается въ дѣйствительную службу: 1) время, проведенное при университетѣ стипендіатами и вообще лицами, оставленными для приготовленія къ профессорскому званію, если они поступятъ впослѣдствіи въ должность преподавателя. Въ этомъ случаѣ, изъ времени, проведеннаго ими въ приготовленіи къ

[1]) Тамъ же, ст. 268, 269 и 287.
[2]) Тамъ же, ст. 294
[3]) Тамъ же, ст. 271 и 272.
[4]) Тамъ же, ст. 278.
[5]) Тамъ же, ст. 279.

профессорскому званію, имъ засчитывается не болѣе трехъ лѣтъ, и съ тѣмъ, чтобы они прослужили въ преподавательскихъ должностяхъ двойное число лѣтъ противъ допущеннаго къ зачету; 2) время, проведенное за границею лицами, отправленными туда правительствомъ для усовершенствованія въ наукахъ; 3) время, проведенное за границею служащими въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ вѣдомства мин. нар. пр., на свой счетъ; оно зачитывается въ размѣрѣ и при условіяхъ, указанныхъ въ п. 1; 4) время, проведенное врачами мин. вн. дѣлъ, командированными послѣднимъ, для научнаго усовершенствованія, въ больницы и клиники университетскихъ городовъ; оно зачитывается въ службу подъ условіемъ представленія командированными отчетовъ объ ихъ занятіяхъ и обязанности прослужить въ вѣдомствѣ мин. вн. дѣлъ по два года за каждый годъ командировки; 5) время, проведенное гражданскими медиками мин. вн. дѣлъ за границею, на свой счетъ, для усовершенствованія въ наукахъ, зачитается въ дѣйствительную службу въ размѣрѣ не свыше трехъ лѣтъ и подъ условіемъ прослужить въ вѣдомствѣ мин. вн. дѣлъ годъ за всякій годъ пребыванія за границею [1]).

3. Независимо отъ этихъ общихъ правилъ производства въ чины за выслугу лѣтъ, существуютъ еще особыя правила по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, изъ коихъ особенно обращаютъ на себя вниманіе постановленія по части ученой и учебной, отличающейся льготными условіями.

а) По части ученой и учебной дѣйствуютъ правила, представляющія отличіе отъ вышеизложенныхъ: α) относительно порядка первоначальнаго производства въ чины; β) относительно соотвѣтствія класса чина съ классомъ должности, и γ) относительно порядка повышенія въ чинахъ.

α) Дипломы 1-й и 2-й степени, магистра и доктора, при поступленіи въ службу, даютъ право на старшинство въ чинѣ, присвоенномъ тѣмъ степенямъ, со дня поступленія въ дѣйствительную службу.

β) Лица, занимающія мѣста по ученой и учебной службѣ, могутъ быть производимы въ чины высшіе на два, а иногда на три класса противъ занимаемой должности.

γ) Лица, служащія по вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія и учрежденіямъ Императрицы Маріи, минуя всякую постепенность производства въ чины, утверждаются прямо въ чинахъ, соотвѣтствующихъ классу занимаемой ими должности и затѣмъ производятся въ слѣдующіе чины по общему порядку.

---

[1]) Тамъ же, ст. 280—284.

б) По другимъ учебнымъ заведеніямъ, служащіе утверждаются въ чинахъ, соотвѣтствующихъ классу ихъ должности въ томъ случаѣ, если они получили университетское образованіе или имѣютъ отъ университетовъ аттестатъ о признанной ихъ способности къ преподаванію [1]).

в) Особыя правила о производствѣ въ чины установлены также для вѣдомства придворнаго, морского, медицинскаго, фармацевтическаго и ветеринарнаго; по искусственной части вѣдомствъ горнаго, монетнаго и соляного, по вѣдомству мин. ин. дѣлъ, по мѣстамъ духовнаго вѣдомства, по вѣдомству почтовому и по управленію В. Кн. Финляндскаго. Всѣ эти правила представляютъ нѣкоторое видоизмѣненіе основныхъ началъ, указанныхъ выше.

В. Производство въ чины за отличіе, т. е. безъ соблюденія установленныхъ сроковъ, зависитъ единственно отъ Верховной власти, и о такихъ производствахъ объявляется въ Высочайшихъ приказахъ. Непосредственное начальство подчиненнаго имѣетъ право первоначальнаго удостоенія служащаго. Представленія непосредственныхъ начальствъ служащаго обращаются къ подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ, въ вѣдомствѣ коихъ состоитъ представляемый. Министры, въ случаѣ своего согласія на награду, представляютъ о томъ Императорскому Величеству чрезъ комитетъ министровъ [2]).

Такимъ образомъ, чинъ, даваемый за отличіе, является особой наградой. Для нея такъ же, какъ и для другихъ наградъ, установленъ особый срокъ, именно трехлѣтній со времени полученія послѣдней награды. Но препятствіемъ къ удостоенію чина за отличіе не считается полученіе чина за выслугу лѣтъ [3]).

Г. Производство въ чины первыхъ четырехъ классовъ зависитъ единственно отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Поэтому срока выслуги на эти чины не положено. Они даются исключительно за отличіе. Подлежащія начальства могутъ только представлять служащихъ къ пожалованію этими чинами. Но по общему правилу воспрещено представлять къ награжденію чиномъ IV класса лицъ, занимающихъ должности ниже V класса. Исключеніе установлено для должностей, по коимъ служащіе могутъ быть производимы въ чины двумя и тремя классами выше класса должности, слѣдовательно, главнымъ образомъ, по учебной и ученой службѣ разныхъ вѣдомствъ [4]).

---

[1]) Ср. тамъ же, ст. 371—480.

[2]) Тамъ же, ст. 292 и 293.

[3]) Тамъ же, ст. 681.

[4]) Тамъ же, ст. 294, п. 10, и ст. 344.

По судебному вѣдомству всѣ чины предсѣдателямъ, товарищамъ предсѣдателя, членамъ судебныхъ мѣстъ и мировымъ судьямъ, на ряду съ прочими наградами, могутъ быть жалуемы единственно по личному усмотрѣнію Императорскаго Величества [1]).

Придворные чины и званія также жалуются по непосредственному усмотрѣнію Императорскаго Величества, а потому также не подлежатъ правиламъ выслуги лѣтъ.

Пожалованіе въ придворные чины [2]) и назначеніе въ должности этихъ чиновъ совершается Высочайшими указами сенату, и они вступаютъ въ тѣ классы гражданской службы, какіе присвоены имъ по табели. Пожалованіе придворными званіями (камергера и камеръ-юнкера) представляетъ нѣкоторыя особенности. Званія эти не присваиваютъ никакихъ гражданскихъ чиновъ и считаются почетными придворными отличіями. Поэтому пожалованіе этими званіями не даетъ никакихъ преимуществъ при производствѣ въ гражданскіе чины.

Пожалованіе и пользованіе указанными званіями обставлены извѣстными условіями: 1) къ пожалованію званіемъ камергера не могутъ быть представляемы лица, не имѣющія чина IV, а камеръ-юнкера—ниже VIII класса; 2) пожалованныя этими званіями лица могутъ сохранять ихъ при производствѣ въ слѣдующій чинъ не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія; 3) камергеры, получившіе чинъ тайнаго совѣтника (III кл.), и камеръ-юнкеры, получившіе чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника (IV класса), исключаются изъ придворныхъ списковъ [3]).

Д. Наконецъ, награжденіе слѣдующимъ чиномъ имѣетъ мѣсто при увольненіи служащаго въ отставку. Награжденіе это, въ данномъ случаѣ, обставлено слѣдующими условіями:

1. Награжденіе чиномъ тайнаго совѣтника и выше зависитъ отъ непосредственнаго усмотрѣнія Императора, а потому представленіе о такихъ наградахъ не допускается [4]).

2. Чиномъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника награждаются при отставкѣ лица, прослужившія въ чинѣ статскаго совѣтника не менѣе 5 лѣтъ [5]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 248.

[2]) Придворные чины суть: а) второго класса: оберъ-камергеръ, оберъ-гофмаршалъ, оберъ-егермейстеръ, оберъ-шенкъ, оберъ-церемоніймейстеръ, оберъ-форшнейдеръ (послѣдніе два, если они имѣютъ чинъ второго класса); б) третьяго класса: гофмаршалъ, егермейстеръ, гофмейстеръ, оберъ-церемоніймейстеръ и оберъ-форшнейдеръ; в) пятаго класса—церемоніймейстеръ.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 358—359.

[4]) Тамъ же, ст. 765, п. 1, и ст. 772.

[5]) Тамъ же, ст. 765, п. 2.

3. Прочими чинами лица, выходящія въ отставку, могутъ быть награждаемы: а) дворяне по выслугѣ года въ предшествующемъ чинѣ; б) не-дворяне — по выслугѣ полнаго срока [1]).

4. Лица, не имѣвшія на службѣ перваго класснаго чина, не могутъ получить его при отставкѣ, за исключеніемъ лицъ, имѣющихъ ученыя степени, которыя, если они состояли только въ учебной службѣ, при отставкѣ награждаются чиномъ, соотвѣтствующимъ годамъ ихъ службы [2]).

5. О награжденіи чинами при отставкѣ дозволяется ходатайствовать самимъ служащимъ, при чемъ прошенія должны быть подаваемы въ сроки, указанные въ ст. 774. Но лицо, испросившее себѣ при отставкѣ слѣдующій чинъ, лишается права на пенсію [3]).

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Обязанности служащихъ и ихъ отвѣтственность.

§ 56. Обязанности служащихъ опредѣляются даннымъ выше понятіемъ государственной должности. Призванные къ осуществленію государственныхъ цѣлей, служащіе образуютъ особый классъ общества, поставленный въ особыя отношенія къ главѣ государства, къ обществу и къ тѣмъ должностнымъ лицамъ, подъ начальствомъ которыхъ они должны дѣйствовать. Исполненіе спеціальныхъ обязанностей, налагаемыхъ на служащихъ, обезпечивается особыми уголовными карами и дисциплинарными мѣрами. Поэтому настоящая глава раздѣлена на два отдѣла. Въ первомъ будутъ разсмотрѣны обязанности служащихъ, во второмъ—условіе и порядокъ ихъ отвѣтственности.

I. Обязанности служащихъ.

§ 57. Служащіе, занимающіе государственныя должности, подчиняются требованіямъ троякаго рода: 1) добросовѣстнаго и безпристрастнаго исполненія своихъ должностей; 2) вѣрности главѣ государства и закономѣрнаго повиновенія своему начальству; 3) нравственнаго поведенія въ частной жизни. Изъ этихъ троякихъ требо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 765, п. 4, и ст. 767.

[2]) Тамъ же, ст. 766 и 768.

[3]) См. ниже, ученіе о пенсіяхъ.

ваній вытекаютъ и нѣкоторыя ограниченія гражданскихъ правъ служащихъ, пока они находятся на службѣ.

§ 58. Каждая государственная должность создается въ видѣ постояннаго установленія, предназначеннаго къ непрерывному осуществленію государственныхъ цѣлей. Поэтому дѣятельность всѣхъ лицъ, занимающихъ такія должности, должна быть непрерывна. Въ принципѣ исправленіе каждой должности требуетъ всего времени служащаго; практически онъ долженъ посвятить ей столько времени, сколько требуется для безостановочнаго отправленія дѣлъ, поступающихъ въ данное учрежденіе. Поэтому:

а) Каждый служащій связанъ съ мѣстомъ своего служенія, и послѣднимъ опредѣляется и мѣсто постояннаго его жительства. Для временнаго прекращенія служебной дѣятельности должностнаго лица требуется согласіе его начальства, которое, въ свою очередь, можетъ дать его только при извѣстныхъ условіяхъ.

Служащій можетъ просить объ отпускѣ его отъ 1 до 4 мѣсяцевъ. Свыше четырехъ мѣсяцевъ просить отпуска и разрѣшать его воспрещается. Притомъ отпуски свыше мѣсячнаго и, въ крайнемъ случаѣ, двухмѣсячнаго (ст. 737) сопряжены съ удержаніемъ жалованья, получаемаго служащимъ. Затѣмъ, при увольненіи въ отпуски, начальства, ихъ разрѣшающія [1]), должны руководствоваться слѣдующими правилами: 1) чтобы одни и тѣ же чиновники не пользовались отпусками слишкомъ часто; 2) чтобы въ каждомъ мѣстѣ оставалось всегда достаточное число служащихъ для отправленія текущихъ дѣлъ; 3) чтобы изъ присутственныхъ мѣстъ никогда не было увольняемо вдругъ болѣе одного члена, и 4) чтобы, при подачѣ прошеній объ отпускѣ нѣсколькими лицами вдругъ, предпочтеніе давалось старшему [2]).

Уволенный въ отпускъ отлучается по билету или паспорту, выдаваемому начальствомъ на срокъ отпуска. Неявившійся въ срокъ безъ уважительной причины [3]) подвергается: 1) просрочившій

---

[1]) Просьбы объ увольненіи въ отпуски подаются непосредственному начальству служащаго. Послѣднее или само разрѣшаетъ просьбу, если имѣетъ на то право, или представляетъ о томъ высшему начальству. Лицамъ, опредѣляемымъ къ должности Высочайшею властью, отпуски разрѣшаются тою же властью, за исключеніемъ сенаторовъ, коимъ отпуски на срокъ до 1 мѣсяца могутъ быть разрѣшаемы министромъ юстиціи. Уст. о служб. гр., ст. 729—732.

[2]) Тамъ же, ст. 728, 733, 736, 737.

[3]) Уважительными причинами считаются: 1) болѣзнь; 2) заарестованіе; 3) нашествіе непріятеля; 4) лишеніе ума; 5) пожаръ или наводненіе; 6) смерть родителей или управляющаго имѣніемъ; 7) другія причины, которыя начальство признаетъ уважительными. Тамъ же, ст. 742.

менѣе 4 мѣсяцевъ — вычету изъ жалованья за все время просрочки; 2) просрочившій болѣе 4 мѣсяцевъ—удаленію отъ должности [1]).

Дѣйствіе указанныхъ правилъ ограничивается: 1) существованіемъ вакаціоннаго времени, положеннаго для нѣкоторыхъ родовъ службы; 2) отдаленностью мѣстъ служенія.

1) Вакаціонное время положено въ видѣ разныхъ сроковъ: α) для учебныхъ заведеній, β) для мѣстъ судебныхъ, γ) для государственнаго совѣта, δ) для нѣкоторыхъ другихъ учрежденій. Вакаціонное время, въ примѣненіи къ службѣ гражданской, имѣетъ двоякое значеніе: оно означаетъ или совершенную пріостановку дѣятельности извѣстнаго учрежденія на опредѣленный срокъ, или пріостановку ея для опредѣленнаго числа служащихъ въ данномъ установленіи, для ихъ отдыха, безъ пріостановки, однако, дѣятельности всего установленія. И въ томъ и въ другомъ случаѣ вакаціонное время имѣетъ, однако, то общее значеніе, что служащій можетъ воспользоваться имъ для отлучки, при чемъ отлучка эта не имѣетъ значенія отпуска; поэтому служащимъ дозволяется, въ случаѣ надобности, просить объ отпускѣ ихъ сверхъ вакаціоннаго времени.

Полное свое примѣненіе постановленіе о вакаціонномъ времени имѣетъ въ вѣдомствѣ учебномъ и въ государственномъ совѣтѣ. Въ учебныхъ заведеніяхъ вакаціонное время есть закономъ установленный періодъ отдыха для учащихся. Слѣдовательно, съ наступленіемъ вакаціоннаго времени, въ означенныхъ заведеніяхъ, пріостанавливаются учебныя занятія, а потому служащіе по учебной части могутъ воспользоваться этимъ временемъ по своему усмотрѣнію. Но лица, облеченныя административными обязанностями по учебнымъ заведеніямъ, должны продолжать свои занятія. Въ государственномъ совѣтѣ съ наступленіемъ вакаціоннаго времени прекращаются законосовѣщательныя работы, а потому, какъ члены совѣта, такъ и чиновники канцеляріи могутъ располагать свободнымъ временемъ по своему усмотрѣнію.

Иначе поставленъ вопросъ относительно судебныхъ мѣстъ. Отправленіе правосудія не можетъ быть пріостановлено ни на одинъ день. Суды должны дѣйствовать непрерывно. Слѣдовательно, законъ можетъ установить время отдыха только для извѣстной части общаго состава судебныхъ установленій, съ тѣмъ, чтобы другая часть оставалась при отправленіи своихъ обязанностей. Другими словами, законъ открываетъ извѣстной части судебнаго персонала возможность воспользоваться вакантнымъ временемъ, при соблюденіи нижеслѣдующихъ условій.

---

[1]) Тамъ же, ст. 740, 741.

Право пользоваться вакантнымъ временемъ предоставляется первоприсутствующимъ, предсѣдателямъ, товарищамъ предсѣдателя и членамъ судебныхъ мѣстъ, за исключеніемъ судебныхъ слѣдователей. Общій срокъ вакаціоннаго времени полагается въ три мѣсяца, но каждое изъ указанныхъ лицъ можетъ воспользоваться имъ только полтора мѣсяца, чтобы, такимъ образомъ, при отправленіи дѣлъ оставалась половина членовъ. Очередь пользованію вакаціоннымъ временемъ установляется общимъ собраніемъ судовъ, палатъ и кассаціонныхъ департаментовъ сената по принадлежности [1]).

2) Для лицъ, служащихъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ Имперіи, т. е. въ Сибири, въ Приамурскомъ и Закавказскомъ краяхъ, въ числѣ прочихъ льготъ, установлена льгота и относительно отпусковъ. Правила относительно этого предмета будутъ разсмотрѣны нами ниже, въ связи съ общими узаконеніями о службѣ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ Имперіи [2]).

Чиновники министерства иностранныхъ дѣлъ, находящіеся на службѣ за границей (за исключеніемъ начальниковъ посольствъ и миссій), также пользуются льготами относительно отпусковъ, смотря по разряду, въ какомъ находится мѣсто ихъ служенія [3]).

б) Указанныя выше правила установляютъ опредѣленную связь между служащимъ и мѣстомъ его служенія. Онъ можетъ оставить его на время только съ вѣдома и съ согласія своего начальства. Поэтому самовольныя отлучки отъ мѣстъ и должностей воспрещаются уставомъ о служб. гр. и предусматриваются уложеніемъ о наказаніяхъ [4]). Точно такъ же служащій не можетъ самовольно прервать исполненіе своей должности прежде надлежащаго отъ нея увольненія [5]). Не можетъ онъ также оставить мѣста служенія и послѣ увольненія, не сдавъ своей должности заступающему его мѣсто [6]).

в) Лицо, занимающее опредѣленную должность, отправляетъ ее въ силу личнаго къ нему довѣрія правительства, въ распоряженіе котораго онъ отдаетъ свой личный трудъ. Поэтому каждый служащій обязанъ лично отправлять возложенныя на него обязанности и не въ правѣ передовѣрить исполненіе ихъ другому лицу служащему, а тѣмъ болѣе частному. По французскому праву это правило примѣняется во всей строгости, за нѣкоторыми лишь исключеніями, уста-

[1]) Учр. суд. уст., ст. 184, 185. Относительно судебныхъ мѣстъ прежняго устройства соблюдаются тѣ же правила, съ тою разницею, что вакаціонный срокъ положенъ здѣсь двухмѣсячный (іюнь, іюль). Ср. Св. Зак., т. II, ст. 36.

[2]) Законъ 1886 года.

[3]) Уст. о служб. гр., прилож. къ ст. 558, п. 7—13.

[4]) Тамъ же, ст. 745; Улож. о нак., ст. 414.

[5]) Улож. о наказ., ст. 384.

[6]) Тамъ же, ст. 385.

новленными: 1) въ пользу епископовъ, которые могутъ быть замѣняемы ихъ коадьюторами; 2) профессоровъ высшихъ школъ, которые, сохраняя за собою право на каѳедру, могутъ быть представляемы ихъ замѣстителями (suppléants), и 3) мэровъ, которые могутъ возлагать исполненіе части своихъ обязанностей на одного или многихъ изъ своихъ помощниковъ (adjoints) [1]. Постановленіе русскаго законодательства также требуетъ личнаго исполненія каждымъ изъ служащихъ своихъ обязанностей. Хотя это требованіе нигдѣ не выражено прямо, но оно явствуетъ изъ постановленій объ исправленіи должностей въ случаѣ болѣзни и отлучки лицъ, ихъ занимающихъ, или оставленія ими своей должности. Постановленія русскаго законодательства въ этомъ отношеніи раздѣляются на два рода. По однѣмъ должностямъ прямо постановляется, кто долженъ исправлять должности въ указанныхъ выше случаяхъ. Такъ, напримѣръ, должность губернатора, по закону, въ отсутствіе, во время болѣзни или въ случаѣ увольненія губернатора—исправляется вице-губернаторомъ, за отсутствіемъ его—управляющимъ казенною палатою, и т. д., въ порядкѣ служебнаго старшинства. Тотъ же принципъ служебнаго старшинства примѣненъ къ исправленію всѣхъ должностей, замѣщеніе коихъ зависитъ не отъ Императорской власти. Затѣмъ, исправленіе должностей министровъ и главноуправляющихъ въ указанныхъ выше случаяхъ возлагается на товарищей этихъ лицъ, но не иначе, какъ съ Высочайшаго всякій разъ соизволенія. Должности генералъ-губернаторовъ вовсе не могутъ быть исправляемы въ порядкѣ служебнаго старшинства. Если, въ случаѣ отсутствія генералъ-губернаторовъ, исправленіе этой должности не поручено отъ Императора другому лицу, по его выбору, то она и остается безъ исправленія до прибытія лица, ее занимающаго.

Отсюда видно, что порученіе кому либо обязанностей, сопряженныхъ съ должностью, въ присутствіи лица, ее занимающаго, не можетъ быть довѣрено этимъ послѣднимъ кому либо изъ служащихъ. Исключеніе сдѣлано для министровъ, которые могутъ поручать своимъ товарищамъ исправленіе части лежащихъ на нихъ дѣлъ на правахъ директора департамента.

г) Служащій долженъ посвящать службѣ долю времени, необходимую для успѣшнаго и безостановочнаго отправленія дѣлъ. Это требованіе выражается нашимъ законодательствомъ въ двоякой формѣ. Во первыхъ, оно постановляетъ опредѣленныя взысканія за медленность и нерадѣніе въ отправленіи должности вообще, т. е. по всѣмъ дѣламъ, возлагаемымъ на служащихъ законными распоряже-

[1]) Блокъ, *Dictionnaire de l'administration française*, стр. 979 и слѣд.

ніями начальства [1]). Во вторыхъ оно требуетъ отъ служащихъ явки къ должности, т. е. въ присутственное мѣсто, для отправленія дѣлъ, которыя должны быть производимы въ мѣстахъ присутственныхъ [2]).

д) Служащій обязанъ исполнять всѣ обязанности, сопряженныя съ его должностью и не въ правѣ отказаться ни отъ одной изъ нихъ подъ предлогомъ неудобства. Это правило само собою вытекаетъ изъ п. б. Бываютъ, однако, поводы, когда отправленіе служащимъ своей обязанности по данному дѣлу является затруднительнымъ, и когда устраненіе служащаго отъ участія въ дѣлѣ является обезпеченіемъ правильнаго и безпристрастнаго его рѣшенія. Поводы эти возникаютъ изъ особыхъ отношеній, въ коихъ находится служащій къ одной изъ сторонъ, участвующихъ въ дѣлѣ, подлежащемъ его рѣшенію. Въ этихъ случаяхъ самъ служащій обязанъ устранить себя отъ дѣла или можетъ быть устраненъ по просьбамъ одной изъ сторонъ.

Начало это приведено въ уставахъ судопроизводственныхъ, какъ старыхъ, такъ и новыхъ. Именно, судьи и прокуроры обязаны устранить себя или могутъ быть отведены сторонами въ слѣдующихъ случаяхъ:

1. Когда они сами, или ихъ жены, или родственники по прямой линіи безъ ограниченія, а въ боковыхъ родственники первыхъ четырехъ степеней и свойственники первыхъ трехъ степеней, или же усыновленные судьями и прокурорами—имѣютъ участіе въ дѣлѣ.

2. Когда они состоятъ опекунами одного изъ участвующихъ въ дѣлѣ, или же когда одинъ изъ нихъ управляетъ дѣлами другого.

3. Когда они или жены ихъ состоятъ по закону ближайшими наслѣдниками одного изъ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, или же имѣютъ съ однимъ изъ этихъ лицъ тяжбу [3]).

Тѣ же правила примѣняются къ чинамъ судебныхъ мѣстъ прежняго устройства и административныхъ присутственныхъ мѣстъ, при чемъ подъ присутственными мѣстами разумѣются, очевидно, установленія коллегіальныя [4]). Такимъ образомъ, обширная область единоличныхъ административныхъ властей остается безъ аналогическихъ постановленій, на что указываютъ и нѣмецкіе ученые относительно права германскаго [5]).

§ 59. Правила, указанныя выше, касаются, такъ сказать, коли-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 410 и 411. Уст. о служб. гр., ст. 712, п. 6, ст. 727.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 746, и улож. о наказ., ст. 412—414.

[3]) Уст. уг. суд., ст. 85—87; 599—609. Уст. гр. суд., ст. 195—199; 667—680.

[4]) Св. Зак., т. II, ст. 34.

[5]) Ср. Лабандъ, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, т. I, стр. 419.

чества тѣхъ услугъ, которыхъ государство можетъ требовать отъ должностного лица. Теперь намъ предстоитъ перейти къ правиламъ, опредѣляющимъ качества служебной дѣятельности должностныхъ лицъ. Эти качественныя опредѣленія выражаются въ слѣдующихъ требованіяхъ: 1) вѣрности главѣ государства; 2) точности въ исполненіи законовъ и распоряженій правительства; 3) соблюденіи служебной дисциплины; 4) пользованіи своею властью въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ; 5) честности и безпристрастіи въ отправленіи должности; 6) храненіи служебныхъ тайнъ.

А. Вѣрность главѣ государства вообще, а въ Россіи—Монарху, есть первая обязанность служащаго, такъ какъ всякій служащій, въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, есть органъ государственной власти и дѣйствуетъ по ея полномочію. Въ уставѣ о службѣ гр. это требованіе выражено слѣдующимъ образомъ: „священный долгъ каждаго служащаго есть предостерегать и охранять, по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности, всѣ къ высокому Е. И. В. Самодержавству, силѣ и власти принадлежащія права и преимущества“ [1]). Изъ содержанія этой статьи видно, что она заключаетъ въ себѣ не отрицательныя требованія,—т. е. не только воздерживаетъ служащихъ отъ дѣйствій, могущихъ нанести ущербъ правамъ верховной власти (что составляетъ предметъ другихъ законоположеній),—а требованія положительныя, т. е. указываетъ, въ какомъ духѣ должны дѣйствовать служащіе. Они призываются „по крайнему разумѣнію, силѣ и возможности“ сообразовать свои дѣйствія и направлять дѣйствія другихъ лицъ съ началами существующаго въ Россіи государственнаго устройства. Такимъ образомъ, ст. 713 содержитъ въ себѣ требованіе вѣрности Монарху и основнымъ законамъ страны. Это требованіе общее. Оно обращено ко всѣмъ служащимъ безъ изъятія и безъ различія чиновъ высшихъ и низшихъ. Отъ этой общей обязанности не можетъ освободить никакое предписаніе начальствъ, непосредственнаго и высшаго, которымъ служащій обязанъ закономѣрнымъ повиновеніемъ въ предѣлахъ вѣроподданнической присяги. Слѣдовательно, при столкновеніи обязанностей служебной дисциплины съ обязанностями вѣрности Монарху и государственнымъ законамъ, послѣдняя должна имѣть преимущество. Это общее начало будетъ имѣть важное значеніе при разсмотрѣніи условій служебной дисциплины.

Б. Чрезъ служащихъ приводятся въ дѣйствіе и примѣняются законы, исходящіе отъ верховной власти, распоряженія правительственныхъ мѣстъ и судебные приговоры, вошедшіе въ законную силу. Поэтому отъ служащихъ, по роду ихъ должности, требуется: 1) при-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 713.

веденіе въ дѣйствіе законовъ и распоряженій прежде всего чрезъ ихъ обнародованіе въ установленномъ порядкѣ; 2) точное исполненіе законовъ, распоряженій и судебныхъ приговоровъ.

Уложеніе о наказаніяхъ предусматриваетъ случаи неисполненія тѣхъ и другихъ обязанностей (ст. 329—335) въ томъ, конечно, предположеніи, что служащіе, привлеченные къ отвѣтственности по этимъ статьямъ, окажутся дѣйствительно виновными въ неисполненіи законныхъ своихъ обязанностей. Но мы знаемъ (см. т. I этого сочиненія, §§ 41—46; [*Собр. соч.* Град., т. VII, §§ 41—46. Ред.]), что должностныя лица поставлены далеко не въ одинаковое отношеніе къ законамъ и Высочайшимъ повелѣніямъ, съ одной, и къ распоряженіямъ правительственныхъ мѣстъ, съ другой стороны. По послѣднимъ на нихъ возлагается обязанность представленія, въ случаѣ, если они по формѣ или по содержанію противорѣчатъ государственнымъ законамъ.

Наконецъ, законъ требуетъ отъ служащихъ точнаго знанія уставовъ и законовъ: „... законъ, запрещающій всѣмъ вообще подданнымъ отговариваться невѣдѣніемъ законовъ, преимущественно подтверждается въ отношеніи къ лицамъ, состоящимъ въ государственной службѣ“ [1]). Конечно, это требованіе касается прежде всего „законовъ и уставовъ“, касающихся той части управленія, въ которой состоитъ служащій.

В. Подъ именемъ служебной дисциплины мы разумѣемъ точное соблюденіе правилъ подчиненности между низшими и высшими должностными лицами. Начало дисциплины вытекаетъ изъ существа іерархической компетенціи должностей (см. выше), изъ различія между высшими и низшими должностями, между должностными лицами, призванными къ управленію извѣстною частью, и чиновниками, призванными къ исполнительнымъ обязанностямъ. Въ области административной дѣятельности—въ противоположность ея отъ дѣятельности судебной въ тѣсномъ смыслѣ—служащіе разныхъ степеней не подчиняются непосредственно и исключительно законамъ. Направленіе ихъ дѣятельности, по самой необходимости, опредѣляется закономѣрными предписаніями и распоряженіями начальствъ. Отсюда слѣдуетъ, что каждое начальствующее лицо въ правѣ требовать повиновенія отъ подчиненныхъ имъ лицъ, безъ чего они не могли бы нести отвѣтственность за состояніе ввѣренной имъ части. Таково общее основаніе служебной дисциплины. Но примѣненіе этого начала въ частностяхъ опредѣляется извѣстными условіями, излагаемыми ниже.

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 715.

Общее правило служебной дисциплины излагается въ ст. 719 и 721 уст. о служб. гр. въ слѣдующихъ словахъ:

Ст. 719. „Каждое лицо, состоящее въ службѣ, обязано оказывать уваженіе къ предпоставленному надъ нимъ старшему лицу, принимать отъ него приказанія и исполнять ихъ съ точностью; если же данное отъ начальства повелѣніе кто сочтетъ незаконнымъ или противнымъ интересу Е. И. В., тотъ обязанъ неупустительно исполнить то, что на подобные случаи въ учрежденіи занимаемой имъ должности предписано."

Ст. 721. „Всякое неуваженіе къ начальству, изъявленное въ дѣлахъ службы, письменно или словесно, взыскивается строго по законамъ."

Обѣ статьи, вмѣстѣ взятыя, установляютъ троякое требованіе въ отношеніяхъ подчиненнаго къ начальнику: 1) онѣ требуютъ отъ подчиненнаго уваженія къ личности начальника вообще; 2) уваженія къ нему въ отношеніяхъ служебныхъ; 3) повиновенія даваемымъ отъ начальника приказаніямъ по службѣ.

1) Уваженіе къ личности начальника вообще возлагаетъ на подчиненнаго обязанность воздерживаться отъ неприличнаго съ нимъ обхожденія, хотя бы и внѣ служебныхъ отношеній. Такъ, уложеніе о наказ. предусматриваетъ грубое и неприличное съ начальникомъ обхожденіе, произнесеніе въ присутствіи его, или хотя и безъ него, но публично, какихъ либо оскорбительныхъ для чести его словъ, или прямое его оскорбленіе бранными или ругательными словами [1]), оскорбленіе дѣйствіемъ [2]), вызовъ начальника на поединокъ [3]), нарушеніе, по отношенію къ старшимъ, установленнаго порядка въ публичныхъ торжествахъ или собраніяхъ [4]). Такимъ образомъ, во всѣхъ указанныхъ дѣйствіяхъ, нарушеніе долга подчиненности, т. е. неуваженіе къ начальнику, является обстоятельствомъ, усиливающимъ вину.

Но уваженіе, коимъ обязанъ подчиненный къ своему начальнику, не освобождаетъ послѣдняго отъ уваженія къ первому. Власть, даваемая закономъ начальнику надъ подчиненнымъ, состоитъ въ правѣ требованія отъ него извѣстныхъ служебныхъ дѣйствій. Но законъ не даетъ начальнику правъ надъ личностью подчиненнаго. Поэтому законъ воспрещаетъ и облагаетъ наказаніемъ оскорбленія, причиняемыя начальникомъ подчиненному [5]).

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 394.
[2]) Тамъ же, ст. 395.
[3]) Тамъ же, ст. 396.
[4]) Тамъ же, ст. 397.
[5]) Уст. о служб. гр., ст. 722; улож. о наказ., ст. 400; Св. Зак., т. II, ст. 97.

2) Неуваженіе подчиненнаго къ начальнику, обнаруженное въ ихъ служебныхъ отношеніяхъ, облагается болѣе строгими взысканіями, хотя въ уложеніи о наказаніяхъ и не вездѣ проведено различіе между служебными и внѣ-служебными отношеніями. Такъ, ст. 395 не различаетъ условій, при которыхъ подчиненный нанесъ начальнику оскорбленіе дѣйствіемъ. По разъясненію сената, означенная статья должна быть примѣняема во всѣхъ случаяхъ оскорбленія дѣйствіемъ начальника подчиненнымъ, хотя бы это имѣло мѣсто внѣ служебныхъ отношеній [1]). Между тѣмъ, по отношенію къ начальнику, ст. 400 предусматриваетъ оскорбленіе имъ подчиненнаго только во время отправленія послѣднимъ своей должности.

3) Повиновеніе подчиненнаго начальнику въ отношеніи отдаваемыхъ имъ служебныхъ приказаній ограничивается слѣдующими условіями:

α) Приказанія начальника должны имѣть служебный характеръ, т. е. выражать требованіе дѣйствій, входящихъ въ кругъ обязанностей подчиненнаго. Внѣ этого круга начальникъ не имѣетъ надъ подчиненнымъ никакой власти; ст. 722 уст. о служб. гр. воспрещаетъ начальникамъ „отягощать подчиненныхъ дѣлами, къ званію ихъ не принадлежащими“, а уложеніе о наказаніяхъ предусматриваетъ принужденіе начальникомъ подчиненнаго „заниматься дѣлами, не принадлежащими къ его обязанностямъ по службѣ, или несовмѣстными съ его званіемъ и должностью“ [2]).

Такимъ образомъ, начальнику воспрещается: 1) принуждать подчиненнаго заниматься дѣлами, не относящимися къ кругу его вѣдомства, т. е относящимися къ обязанности другихъ лицъ; 2) поручать ему исправленіе своихъ частныхъ дѣлъ, напр., по домашнему хозяйству.

β) Приказаніе начальника должно быть законно, т. е. не превышать данныхъ ему самому полномочій, не противорѣчить законамъ и распоряженіямъ высшаго правительства и не выходить за предѣлы круга предметовъ, ввѣренныхъ его управленію. Поэтому ст. 393 улож. о наказ. говоритъ о неисполненіи законныхъ требованій начальства, а ст. 719 уст. о служб. гр. постановляетъ. что если подчиненный „данное отъ начальства повелѣніе сочтетъ незаконнымъ или противнымъ интересу Е. И. В., то онъ обязанъ неупустительно исполнить то, что̀ на подобные случаи въ учрежденіи занимаемой имъ должности предписано“. Другими словами, подчиненный обязанъ, не исполняя даннаго ему приказанія, представлять объ этомъ высшему

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1872 г., № 1121.

[2]) Улож. о наказ., ст. 398. Ср. Св. Зак., т. II, ст. 98.

начальству, сенату и, въ крайнихъ случаяхъ, Императорскому Величеству [1]). Сообразно этому, уложеніе о наказаніяхъ постановляетъ, что „начальникъ, который прикажетъ, или же угрозами или обольщеніями или инымъ образомъ склонитъ или побудитъ подчиненнаго сдѣлать въ кругѣ дѣйствія его по службѣ что либо противное законамъ, подвергается за сіе самой высшей мѣрѣ опредѣленныхъ за то противозаконное дѣло наказаній“ [2]). Отвѣтственность начальника не покрываетъ отвѣтственности подчиненнаго, исполнившаго противозаконное предписаніе. Онъ подвергается тому же наказанію, но въ меньшей мѣрѣ [3]).

γ) Требованія начальства могутъ касаться только дѣйствій подчиненныхъ по службѣ. Но начальникъ не можетъ вынуждать отъ подчиненныхъ мнѣній, когда они требуются при обсужденіи дѣлъ. Власть начальника не распространяется на мнѣнія подчиненныхъ, которыя во всякомъ случаѣ свободны и отъ произвола его не зависятъ [4]).

Г. Однимъ изъ существенныхъ признаковъ органической системы должностей (см. выше) является точное опредѣленіе круга вѣдомства, степени власти и формъ дѣятельности каждаго установленія и каждаго должностного лица. Въ этихъ предѣлахъ каждое установленіе и должностное лицо обязаны осуществлять ввѣренныя имъ функціи правосудія и управленія. Въ этихъ же предѣлахъ должностное лицо можетъ оказаться виновнымъ въ бездѣйствіи власти и въ ея превышеніи.

α) Бездѣйствіе власти должно отличать отъ лѣности и нерадѣнія въ исполненіи служебныхъ обязанностей, о коихъ мы говорили выше. Въ послѣднемъ случаѣ должностное лицо не отдаетъ службѣ необходимаго для нея времени и силъ, слѣдствіемъ чего являются медленность и упущенія въ производствѣ дѣлъ, сопряженныя съ убытками для казны или для частныхъ лицъ, являющіяся основаніемъ къ дисциплинарному взысканію и требованію съ служащаго вознагражденія за вредъ и убытки. Напротивъ, бездѣйствіе власти опредѣляется какъ „неупотребленіе... должностнымъ лицомъ въ надлежащее время всѣхъ указанныхъ или дозволенныхъ законами средствъ, коими онъ имѣлъ возможность предупредить или остановить какое либо злоупотребленіе или безпорядокъ, и чрезъ то

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 100. Ср. т. I этого соч., §§ 44—46. [*Собр. соч.* Град., т. VII, §§ 44—46. Ред.].

[2]) Улож. о наказ. ст. 408.

[3]) Тамъ же.

[4]) Св. Зак., т. II, ст. 99.

предохранить государство, общество или ввѣренную ему часть отъ ущерба или вреда“ [1]).

Такимъ образомъ, бездѣйствіе власти состоитъ въ умышленномъ непользованіи правами и средствами власти, коими должностное лицо обязано было воспользоваться для предупрежденія или прекращенія дѣйствій, имѣющихъ своимъ послѣдствіемъ вредъ для государства или общества. Особый видъ бездѣйствія власти, имѣющій спеціальное отношеніе къ начальствующимъ лицамъ, есть „слабый за подчиненными надзоръ“ [2]). По толкованію главнаго военнаго суда [3]), „понятія о бездѣйствіи власти и слабомъ за подчиненными надзорѣ, главнымъ образомъ, разграничиваются важностью происшедшихъ отъ того послѣдствій и возможностью предупрежденія оныхъ“. Такимъ образомъ, при различныхъ обстоятельствахъ, начальствующее лицо можетъ обвиняться или въ слабомъ надзорѣ, или въ бездѣйствіи власти. Но независимо отъ того, въ постановленіяхъ о слабомъ надзорѣ имѣются статьи, предусматривающія случаи неисполненія внѣшнихъ способовъ надзора за подчиненными, независимо отъ того, произошелъ ли отъ того вредъ, или нѣтъ. Таковы постановленія относительно неосвидѣтельствованія казначейства или иныхъ денежныхъ кассъ [4]) или архивовъ [5]).

β) Превышеніе власти есть вообще нарушеніе формальной и матеріальной компетенціи должностного лица, т. е. предоставленнаго ему круга вѣдомства и степени власти. Въ этомъ смыслѣ ст. 717 уст. о служб. гр. постановляетъ, что „никто изъ служащихъ не долженъ простирать власти своей за предѣлы, предназначенные оной закономъ“. Это общее воспрещеніе въ уложеніи о наказаніяхъ принимаетъ видъ пространнаго опредѣленія даннаго проступка.

На основаніи ст. 338 улож. о наказ. [6]) подъ понятіе превышенія

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 339.

[2]) Тамъ же, ст. 404—409.

[3]) 1870 г., № 63.

[4]) Улож. о наказ., ст. 407.

[5]) Тамъ же, ст. 409.

[6]) „Чиновникъ или иное должностное лицо признается превысившимъ власть, ему ввѣренную, когда выступивъ изъ предѣловъ и круга дѣйствій, которыя предписаны ему по его званію, должности, мѣсту или особенному порученію, учинитъ что-либо въ отмѣну или же вопреки существующихъ узаконеній, учрежденій, уставовъ, или данныхъ ему наставленій; или же вопреки установленному порядку предпишетъ или приметъ такую мѣру, которая не иначе можетъ быть принята, какъ на основаніи новаго закона; или, присвоивъ себѣ право, ему не принадлежащее, самовольно рѣшитъ какое-либо дѣло; или же дозволитъ себѣ какое-либо дѣйствіе или распоряженіе, на которое нужно было разрѣшеніе высшаго начальства, не испросивъ онаго надлежащимъ образомъ“.

власти подходятъ: 1) дѣйствія противузаконныя въ собственномъ смыслѣ, т. е. случаи, когда должностное лицо умышленно парализируетъ силу законовъ существующихъ или поступаетъ вопреки ихъ положительному смыслу. Къ разряду этихъ дѣйствій относятся какъ распоряженія и мѣры, противныя содержанію законовъ, такъ и самовольныя нарушенія формъ и обрядовъ дѣятельности должностныхъ лицъ [1]). 2) Дѣйствія, содержащія въ себѣ признаки самовольнаго присвоенія власти, не принадлежащей должностному лицу, именно: α) распоряженіе или мѣра, не имѣющая основанія въ дѣйствующемъ правѣ, и для разрѣшенія коихъ требуется новый законъ; β) распоряженіе или мѣра, разрѣшеніе коихъ зависитъ отъ высшаго начальства; γ) распоряженіе по дѣлу, подлежащему рѣшенію другого установленія или вѣдомства [2]).

Ст. 338 опредѣляетъ превышеніе власти главнымъ образомъ съ точки зрѣнія отношеній служащаго къ власти законодательной, правительственной, и къ законной компетенціи другихъ вѣдомствъ. Она предусматриваетъ тѣ случаи, когда должностное лицо становится своевольно на мѣсто законодателя, высшаго правительственнаго установленія или другого вѣдомства. Но затѣмъ та же (вторая V раздѣла) глава спеціально предусматриваетъ слѣдующіе проступки, также подходящіе подъ понятіе превышенія власти.

1. Самовольное препятствованіе другому должностному лицу въ отправленіи его должности [3]).

2. Насильственныя и оскорбительныя дѣйствія, учиняемыя должностными лицами надъ управляемыми при отправленіи служебныхъ обязанностей [4]). Требованія послѣдняго рода вызываются тѣмъ соображеніемъ, что должностныя лица, въ своихъ отношеніяхъ къ лицамъ частнымъ, должны поддерживать достоинство и авторитетъ правительства, коего они являются представителями. Слѣдовательно, насилія и обиды, учиняемыя ими при отправленіи ими своихъ обязанностей, вредятъ интересамъ службы и должны быть разсматриваемы не какъ простыя преступленія противъ здоровья и чести частныхъ лицъ, но какъ преступленія по должности, а потому подлежащія преслѣдованію и взысканію въ особомъ порядкѣ.

Въ общемъ итогѣ нельзя не признать постановленія нашего законодательства о превышеніи власти отрывочными и недостаточными.

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1870 г., № 377. Сюда относится, напримѣръ, взятіе кого либо подъ стражу, хотя бы и по законнымъ причинамъ, но безъ соблюденія установленныхъ на то правилъ. Улож. о наказ., ст. 348.

[2]) Рѣш. угол. касс. деп. 1868 г., № 347.

[3]) Улож. о наказ., ст. 344.

[4]) Тамъ же, ст. 345—347.

Ими не устанавливается даже элементарное различіе между нарушеніемъ компетенціи (т. е. кругомъ вѣдомства) и превышеніемъ степени власти, и случаи, относящіеся къ этимъ двумъ различнымъ категоріямъ, разсматриваются слитно и въ соединеніи.

Д. Отъ служащаго, при отправленіи имъ его обязанностей, требуются особенная внимательность, честность и безкорыстіе.

Въ числѣ обязанностей служащаго уставъ о служб. гр. исчисляетъ: честность, безкорыстіе и воздержаніе отъ взятокъ; правый и равный судъ всякому состоянію [1]), нелицемѣрное и добросовѣстное исправленіе должности, не позволяя себѣ, ни изъ вражды, ни изъ свойства или дружбы, а тѣмъ болѣе изъ корысти и взятокъ, ничего противнаго долгу присяги, честности и возложеннаго на него служенія [2]); „никто изъ служащихъ въ исполненіи возложенныхъ на него обязанностей не долженъ смотрѣть ни на какое лицо, ни на какія предложенія, а тѣмъ менѣе на партикулярныя письма, хотя бы отъ первѣйшихъ лицъ въ государствѣ; но обязанъ исправлять свое дѣло по точной силѣ и словамъ законовъ“ [3]).

Дѣйствія служащихъ, противныя этимъ правиламъ, предусматриваются уголовными законами въ слѣдующихъ формахъ:

1. Небреженіе о сохраненіи ввѣренныхъ должностному лицу по службѣ денежныхъ суммъ или другого имущества, или нерадѣніе о своевременномъ взысканіи слѣдующихъ въ казну податей, пошлинъ и другихъ сборовъ [4]).

2. Растрата и присвоеніе ввѣренныхъ должностному лицу имущества и денежныхъ суммъ казенныхъ, общественныхъ или частныхъ, въ разныхъ формахъ и при разныхъ обстоятельствахъ, увеличивающихъ или уменьшающихъ вину [5]).

3. Подлоги по службѣ [6]), имѣющіе весьма разнообразныя формы, важнѣйшими изъ коихъ являются: α) лживое изложеніе, поддѣлка, переправка или подчистка Высочайшихъ указовъ и распоряженій правительства или начальства; β) поддѣлка подписей на актахъ, скрытіе или искаженіе обстоятельствъ дѣла въ оффиціальныхъ актахъ, искаженіе или похищеніе, истребленіе и утайка актовъ, учиненныя съ цѣлью искаженія обстоятельствъ дѣлъ; γ) выдача ложныхъ свидѣтельствъ разнаго рода для удостовѣренія несуществующихъ обстоятельствъ.

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 712.
[2]) Тамъ же, ст. 714.
[3]) Тамъ же, ст. 718.
[4]) Улож. о наказ., ст. 351 и 352.
[5]) Тамъ же, ст. 354, 355 и т. д.
[6]) Тамъ же, ст. 361—365.

4. Неправосудіе, т. е. умышленно неправильное рѣшеніе дѣла, съ явнымъ нарушеніемъ законовъ и вопреки ихъ смыслу, изъ корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ [1]).

5. Лихоимство и мздоимство. Подъ именемъ лихоимства разумѣется полученіе подарка или вознагражденіе за такія дѣйствія, которыя должностное лицо обязано было исполнить безвозмездно, по долгу службы. Поэтому лихоимство есть принятіе дара за совершеніе дѣйствій, не противозаконныхъ и даже входящихъ въ кругъ обязанностей служащаго, но сдѣланныхъ имъ поводомъ къ полученію незаконнаго вознагражденія [2]).

Напротивъ, мздоимство, или взяточничество, состоитъ въ принятіи служащимъ лично или черезъ третьихъ лицъ дара подъ условіемъ совершенія или допущенія чего либо противнаго обязанностямъ службы. Сюда относятся, напримѣръ: участіе управляющаго акцизнымъ сборомъ въ злоупотребленіяхъ по выдѣлкѣ или продажѣ вина вмѣстѣ съ заводчиками; попущенія, учиненныя изъ корыстныхъ видовъ, таможенными чинами въ тайномъ привозѣ или отвозѣ товаровъ, или — тѣми же лицами — при выгрузкѣ товаровъ съ кораблей; упущеніе архитекторовъ при освидѣтельствованіи казенныхъ зданій, когда это учинено изъ корыстныхъ видовъ, и т. д. [3]).

Отъ лихоимства и взятки, какъ сдѣлокъ противозаконныхъ, но добровольныхъ, отличается вымогательство, которое есть усиленный видъ лихоимства. Подъ понятіе вымогательства ст. 377 подводитъ слѣдующія дѣйствія:

а) Пріобрѣтеніе прибыли или выгоды по дѣламъ службы путемъ притѣсненія, угрозъ и вообще страха притѣсненія.

б) Всякое требованіе подарковъ или иныхъ выгодъ, въ какой бы то ни было формѣ по дѣлу, касающемуся служебной обязанности должностного лица.

в) Всякіе незаконные поборы или наряды на работу, свою или чужую.

Такимъ образомъ, характеристическою чертою вымогательства является не только вынужденіе подарка или иной выгоды, но и простое требованіе такихъ выгодъ, ибо лица, къ коимъ обращено это „требованіе“, обыкновенно вынуждены подчиняться ему, въ виду власти, которою облечено должностное лицо [4]).

Е. Послѣднею изъ оффиціальныхъ обязанностей должностного лица является храненіе служебной тайны. Это требованіе сокращается

---

[1]) Тамъ же, ст. 366—371.

[2]) Тамъ же, ст. 372.

[3]) Тамъ же, ст. 373. Для примѣра ст. 709, 805, 807, 1069.

[4]) См. Н. С. Таганцевъ, Улож. о наказ., изд. 3-е, тезисы 1802—1804.

и расширяется согласно условіямъ правительственнаго строя, существующаго въ данномъ государствѣ. При условіяхъ гласности, безъ всякаго сомнѣнія, многое изъ того, что считается служебною тайною, не существуетъ. Таковы, напримѣръ, пренія въ законосовѣщательныхъ учрежденіяхъ, въ судебныхъ засѣданіяхъ и т. п. Напротивъ, при бюрократическомъ строѣ государства, требованіе „тайны" распространяется чрезвычайно широко. Несмотря, однако, на особенныя условія каждаго государственнаго порядка, можно указать на многія служебныя дѣйствія, всегда и вездѣ требующія тайны, въ теченіе извѣстнаго времени по крайней мѣрѣ. Сюда относятся дипломатическіе переговоры, распоряженія по передвиженію и распредѣленію войскъ (особенно въ военное время), операціи по заключенію займовъ и т. п.

Каковъ бы ни былъ кругъ тѣхъ предметовъ, на которые распространяется требованіе тайны, юридическая природа этой обязанности не измѣняется. Каждое должностное лицо обязано не разглашать свѣдѣній, сообщенныхъ ему въ качествѣ служебной тайны. Вина эта усиливается, если свѣдѣнія эти сообщены служащимъ изъ корыстныхъ цѣлей. Намѣренное открытіе государственныхъ тайнъ иностраннымъ правительствамъ карается какъ государственная измѣна [1]).

Поступленіе на службу и нахожденіе на службѣ налагаетъ на служащаго нѣкоторыя обязанности въ его частномъ быту и влечетъ за собою нѣкоторыя ограниченія его гражданскихъ правъ.

I. Должностное лицо, не только облеченное извѣстною долею правительственной власти, но и призванное охранять достоинство правительства, обязано сообразовать и частную свою жизнь съ условіями своего положенія. Притомъ, исполненіе обязанностей, возложенныхъ на должностное лицо, можетъ сдѣлаться невозможнымъ, если оно будетъ вести безпорядочную или порочную жизнь. „Хорошая служба должностного лица", говоритъ Вивьенъ [2]), „зависитъ, болѣе чѣмъ можно себѣ представить, отъ правильности его частной жизни. Говоря объ обязанностяхъ высшаго порядка, профессоръ не былъ бы достоинъ обучать юношество, если бы онъ развращалъ его скандаломъ своихъ нравовъ; судья не былъ бы достоинъ отправлять священнодѣйствіе правосудія, если бы въ частныхъ отношеніяхъ онъ оказался нечестнымъ и неделикатнымъ. Въ извѣстныхъ случаяхъ, обезпеченіе интересовъ, ввѣренныхъ должностному лицу, тѣсно связано съ его домашними дѣлами. Завѣдываніе общественнымъ имуществомъ нельзя было бы ввѣрить лицу, коего собственное состояніе

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 419—425.

[2]) *Etudes administratives*, т. I, стр. 249.

разстроено, котораго расходы превышали бы доходы, который находился бы въ опасности разоренія отъ своей страсти къ игрѣ".

Соглашаясь съ этими доводами, нельзя, однако, не замѣтить, что вмѣшательство государства въ частную жизнь своихъ должностныхъ лицъ представляется вопросомъ въ высшей степени деликатнымъ, особенно, если это вмѣшательство принимаетъ характеръ репрессивныхъ мѣръ. Понятіе о нравственномъ и безнравственномъ образѣ жизни не можетъ быть установлено твердыми юридическими опредѣленіями. Законъ можетъ уловить только грубые пороки (пьянство и т. п.), но не утонченные виды разврата. Такимъ образомъ, онъ фактически поразитъ низшіе слои служащихъ, коихъ „развратъ" выражается обыкновенно въ грубыхъ формахъ, но не коснется слоевъ высшихъ, гдѣ этотъ развратъ принимаетъ формы утонченныя и даже обольстительныя; онъ поразитъ пьянаго помощника секретаря, но оставитъ въ покоѣ развращеннаго, быть можетъ, до мозга костей начальника. Поэтому всякія предписанія законодательства по дѣламъ этого рода должны имѣть по преимуществу нравственный характеръ, характеръ совѣтовъ. Морализировать служащее сословіе должно и необходимо, но не репрессивными мѣрами, а прежде всего хорошею обстановкою служащихъ лицъ, способною возбудить въ служащемъ сознаніе его нравственнаго достоинства, и хорошимъ примѣромъ начальствующихъ лицъ.

Постановленія нашего законодательства, въ этомъ отношеніи, весьма несовершенны. Во первыхъ, они разсчитаны, главнымъ образомъ, на подчиненный служебный персоналъ; во вторыхъ, они устанавливаютъ мѣры, часто не соотвѣтствующія мѣрѣ вины.

Уст. о служб. гр. содержитъ въ себѣ слѣдующее постановленіе: „Хотя главная обязанность каждаго служащаго есть знать свое дѣло и исправлять оное вѣрно и прилежно, но сверхъ сего надлежитъ, чтобы начальники имѣли надзоръ и надъ поведеніемъ и обхожденіемъ своихъ подчиненныхъ, и побуждали оныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію, удерживая отъ безбожнаго житія, пьянства, лжи и обмановъ" [1]).

Итакъ, начальники призываются „побуждать своихъ подчиненныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію". Но законъ не опредѣляетъ степеней этого „начальства", а какъ въ этомъ дѣлѣ каждое лицо, имѣющее подчиненныхъ, предпочтетъ стать въ положеніе начальника, то дѣйствіе ст. 723 распространится, очевидно, на одни низшіе разряды служащихъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, начальники облечены обширными правами въ

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 723.

дѣлѣ водворенія нравственности среди своихъ подчиненныхъ. Именно, такъ называемое развратное поведеніе является поводомъ къ отставленію отъ службы, а отставленіе это, по ст. 206 уст. о пред. и пресѣч. преступл., влечетъ за собою высылку изъ столицъ и столичныхъ губерній на жительство въ губерніи внутреннія, за исключеніемъ новгородской, тверской и вятской, пограничныхъ и мѣстъ, въ коихъ бываютъ ярмарки.

Казалось бы, что отставленіе отъ службы, само по себѣ, есть достаточное наказаніе, которое едва ли справедливо усиливать такою мѣрою, какъ административная высылка, поражающая уже не должностное, а частное лицо.

II. Нахожденіе на службѣ сопряжено, какъ мы замѣтили выше, съ ограниченіемъ нѣкоторыхъ частныхъ правъ должностныхъ лицъ. Ограниченія эти вытекаютъ главнѣйше изъ того соображенія, что власть, сопряженная съ должностью, не должна быть обращаема въ средство извлеченія какихъ либо частныхъ выгодъ, и что должностное лицо должно поставить себя выше всякихъ подозрѣній въ этомъ отношеніи.

Вслѣдствіе этого, законъ положительно воспрещаетъ служащимъ нѣкоторыя частныя предпріятія, сопряженныя съ отправленіемъ ими своей должности. Сюда относятся запрещенія: 1) участвовать въ пріобрѣтеніи имуществъ, продажа коихъ поручена служащимъ отъ правительства [1]); 2) входить въ подряды и поставки въ мѣстахъ ихъ служенія; 3) быть залогодателемъ по означеннымъ подрядамъ и поставкамъ; 4) входить въ долговыя обязательства съ подрядчиками и поставщиками, заключающими договоры въ мѣстахъ ихъ служенія; 5) быть повѣренными въ мѣстахъ, гдѣ они состоятъ при должности; 6) спеціально воспрещается: а) должностнымъ лицамъ акцизнаго управленія устраивать вновь и брать въ аренду винокуренные заводы въ губерніи, гдѣ они состоятъ на службѣ, а также содержать тамъ табачныя плантаціи, фабрики, оптовые склады, а также другія заведенія, въ коихъ производится торговля табакомъ; б) казначеямъ всѣхъ вѣдомствъ и мѣстъ продавать и передавать свои имѣнія и отдавать въ ссуды капиталъ безъ разрѣшенія начальства и безъ соблюденія правилъ, установленныхъ гражданскими законами; в) служащимъ въ карантинныхъ установленіяхъ — быть душеприказчиками лицъ, выдерживающихъ карантинъ, получать часть въ имѣніи умершаго въ карантинѣ по его завѣщанію (если онъ не имѣлъ за-

[1]) Напримѣръ, члены присутствій, на коихъ возложена обязанность продажи съ публичныхъ торговъ разныхъ имуществъ, не могутъ участвовать въ ихъ пріобрѣтеніи ни сами, ни чрезъ подставныхъ лицъ.

коннаго права наслѣдованія), участвовать въ торговлѣ, транспортахъ и грузахъ на купеческихъ корабляхъ и заключать всякіе договоры и сдѣлки съ находящимися въ карантинѣ лицами; г) золотой промыселъ и участіе въ немъ запрещаются абсолютно служащимъ въ мин. гос. им. по горному управленію, чинамъ вѣдомствъ полицейскаго, судебнаго и горнаго и мѣстностяхъ, гдѣ они состоятъ на службѣ, при чемъ запрещеніе это простирается на ихъ женъ и на неотдѣленныхъ дѣтей; д) рудный промыселъ воспрещенъ служащимъ въ Сибири, ихъ женамъ и семействамъ. Лица, поименованныя въ пп. г и д, не могутъ быть и повѣренными лицъ, занимающихся золотымъ промысломъ и рудными дѣлами; е) служащимъ по пробирной части воспрещается заниматься мастерствами, находящимися въ ихъ завѣдываніи, а также участвовать въ торговлѣ этими издѣліями, подъ какимъ бы ни было видомъ; ж) служащимъ по соляному управленію, ихъ женамъ и семействамъ воспрещено торговать солью; з) чиновники, состоящіе на службѣ въ одной изъ западныхъ губерній, по опредѣленію отъ правительства, ихъ жены и дѣти не допускаются къ административному управленію казенными имѣніями, изъ платежа полнаго инвентарнаго дохода [1]).

За этими ограниченіями, служащія лица имѣли, до послѣдняго времени, свободу заниматься частными предпріятіями. Такъ, между прочимъ, имъ самимъ, а равно ихъ женамъ и дѣтямъ дозволяется безпрепятственно получать свидѣтельства купеческія и промысловыя [2]). Нельзя не замѣтить, что эта свобода нуждалась въ бо̀льшихъ ограниченіяхъ, кромѣ вышеуказанныхъ. Съ развитіемъ у насъ въ послѣднее время многихъ общественныхъ и частныхъ предпріятій, невиданныхъ въ прежнее время, законодательству нашему слѣдовало заняться вопросомъ, насколько участіе служащихъ въ такихъ предпріятіяхъ совмѣстимо съ достоинствомъ государства и пользами службы. Невозможно допустить, напримѣръ, чтобы лицо, занимающее высокій постъ въ министерствѣ финансовъ, было въ то же время директоромъ частнаго банка, или чтобы должностное лицо мин. путей сообщенія было избрано директоромъ правленія желѣзной дороги, и т. д. Эти „соединенія“ практиковались, какъ извѣстно, въ довольно широкихъ размѣрахъ, но они, конечно, бросали невыгодную тѣнь на характеръ правительственныхъ учрежденій. Мы не хотимъ сказать этимъ, что законъ долженъ воспретить всякое частное занятіе при службѣ. Но существуетъ большая разница между мелкимъ чиновникомъ, который ищетъ частныхъ занятій, въ виду скудости получаемаго имъ содер-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 529, п. 1—6, 8—15. Эти постановленія имѣютъ свою санкцію въ улож. о наказ.

[2]) Уст. о служб. гр., ст. 528.

жанія, и важнымъ должностнымъ лицомъ, которое получаетъ отъ банка или желѣзной дороги доходное мѣсто во имя своего служебнаго вліянія и ради того „покровительства", которое оно можетъ оказать или оказало уже данному „предпріятію". Этотъ вопросъ съ полнымъ основаніемъ обратилъ на себя вниманіе законодателя.

Законъ 14-го іюня 1885 года [1]) впервые установилъ нѣсколько ограниченій въ отношеніи права совмѣщать государственныя должности съ частными занятіями. Правила 1885 года ограничиваютъ права служащихъ лицъ по участію въ товариществахъ, компаніяхъ и учрежденіяхъ, „какъ образованныхъ въ Россіи, такъ и основанныхъ за границею для дѣйствія въ предѣлахъ Имперіи". Означенныя ограниченія могутъ быть расположены по слѣдующимъ рубрикамъ:

1. Исчисленныя въ законѣ должностныя лица первыхъ трехъ классовъ и высшаго управленія, а равно губернаторы, градоначальники, предсѣдатели и члены судовъ гражданскихъ и военно-морскихъ, не могутъ участвовать въ учрежденіи желѣзно-дорожныхъ, пароходныхъ, страховыхъ и другихъ торговыхъ и промышленныхъ товариществъ по участкамъ и въ компаніяхъ на акціяхъ, а также общественныхъ и частныхъ кредитныхъ установленій. Исключеніе сдѣлано въ пользу: а) компаній и товариществъ, имѣющихъ предметомъ исключительно обработку сельско-хозяйственныхъ произведеній въ имѣніяхъ, принадлежащихъ указаннымъ лицамъ; б) эксплоатацію минеральныхъ богатствъ въ тѣхъ же имѣніяхъ, и в) обществъ взаимнаго поземельнаго и городского кредита, сельскихъ ссудо-сберегательныхъ кассъ, такихъ же кассъ чиновниковъ, обществъ потребителей, а равно благотворительныхъ кредитныхъ установленій.

Названнымъ лицамъ воспрещается также занятіе должностей въ означенныхъ предпріятіяхъ, за тѣми же исключеніями.

Сверхъ лицъ, коимъ по закону воспрещается участіе въ учрежденіи предпріятій и занятіе въ нихъ должностей, министерствамъ и главнымъ управленіямъ предоставлено составлять списки должностей, на которыя распространяются указанныя ограниченія. Списки утверждаются Высочайшею властью по положеніямъ комитета министровъ. Съ своей стороны, министры и главноуправляющіе даютъ указанія подвѣдомственнымъ имъ начальствамъ относительно того, какимъ должностнымъ лицамъ или разрядамъ лицъ, не вошедшимъ въ указанный списокъ, должно быть воспрещено участіе въ частныхъ предпріятіяхъ.

Кромѣ воспрещенія участвовать въ учрежденіи предпріятій и занимать по нимъ должности, указаннымъ лицамъ не дозволяется прини-

---

[1]) Изъ него составилась новая ред. ст. 528 по прод. 1886 года.

мать на себя обязанности повѣренныхъ названныхъ товариществъ и компаній и другихъ порученій, хотя бы временныхъ [1]).

2. Лицамъ, не подходящимъ подъ дѣйствіе пп. 1—3 ст. 528 и не внесеннымъ въ указанные списки, дозволяется принимать участіе въ учрежденіи названныхъ компаній и товариществъ, занимать въ нихъ должности и принимать на себя различныя порученія, но съ соблюденіемъ слѣдующихъ условій:

а) Они должны немедленно довести о томъ до свѣдѣнія своего начальства, которое можетъ воспретить имъ участіе въ учрежденіи и въ управленіи предпріятій, „когда сіе, по роду служебныхъ обязанностей подчиненнаго, признано будетъ могущимъ имѣть вредныя для государственной службы послѣдствія".

б) Начальствующія лица вообще обязаны наблюдать, чтобы занятіе ихъ подчиненными частныхъ должностей не наносило ущерба государственной службѣ и чтобы эти лица не занимали мѣстъ въ таковыхъ предпріятіяхъ, хозяйственныя дѣла которыхъ восходятъ на разсмотрѣніе мѣстъ, въ коихъ эти лица состоятъ на государственной службѣ [2]).

3. Исполненіе указанныхъ правилъ обезпечивается тѣмъ, что лица, принявшія участіе въ учрежденіи или въ управленіи названныхъ предпріятій вопреки закону (пп. 1—4) или запрещенію начальства, обязаны оставить службу. Если прошеніе объ отставкѣ не будетъ подано ими въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, они увольняются отъ службы безъ прошенія [3]).

4. Высшія должностныя лица, по закону имѣющія право участвовать въ нѣкоторыхъ предпріятіяхъ по исключенію (см. выше), равно лица, принимающія такое участіе съ разрѣшенія своихъ начальствъ, обязаны устранять себя въ производствѣ въ правительственныхъ мѣстахъ дѣлъ, касающихся предпріятій, въ коихъ они имѣютъ занятія и состоятъ учредителями [4]).

5. Дѣйствіе приведенныхъ правилъ не распространяется:

а) Для всѣхъ вообще служащихъ лицъ: α) на временное исполненіе обязанностей въ ревизіонныхъ коммиссіяхъ названныхъ учрежденій, если съ этими занятіями не сопряжено вознагражденія или иныхъ имущественныхъ выгодъ; β) на участіе въ общихъ собраніяхъ названныхъ учрежденій.

б) Для инженеровъ, техниковъ, моряковъ и другихъ спеціалистовъ, которые могутъ быть временно, на основаніи особыхъ поста-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 528 по прод. 1886 г., пп. 1—4 и прим. къ п. 3.
[2]) Тамъ же, пп. 5 и 7.
[3]) Тамъ же, п. 9.
[4]) Тамъ же, п. 8.

новленій, увольняемы отъ исполненія обязанностей государственной службы для занятій въ общественныхъ и частныхъ предпріятіяхъ [1]).

Наконецъ, п. 7 ст. 529 уст. о служб. гр. содержитъ въ себѣ запрещеніе „издавать въ свѣтъ сочиненія, заключающія въ себѣ что либо, касающееся до внѣшнихъ и внутреннихъ отношеній Россійскаго государства, безъ дозволенія своихъ начальствъ". Изъ содержанія этого пункта видно, что вообще занятіе литературою дозволено служащимъ, ибо воспрещеніе касается только „сочиненій, заключающихъ въ себѣ что либо, касающееся до внѣшнихъ или внутреннихъ сношеній Россійскаго государства". Но и въ этомъ видѣ означенный пунктъ можетъ подать поводъ къ важнымъ недоразумѣніямъ. Понимаемый въ широкомъ смыслѣ, онъ можетъ повести къ воспрещенію профессору статистики сообщать въ своихъ изслѣдованіяхъ данныя объ экономическомъ положеніи страны; профессору финансоваго права—описывать финансовые рессурсы государства; лицу, служащему, напримѣръ, въ вѣдомствахъ мин. вн. дѣлъ,—описывать состояніе школьнаго дѣла и т. д. Не такова, конечно, была цѣль законодателя. Онъ, очевидно, имѣлъ въ виду воспретить служащему сообщеніе тѣхъ данныхъ, которыя были имъ добыты по служебному его положенію, слѣдовательно, данныхъ, касающихся его вѣдомства и полученныхъ имъ въ силу служебнаго его положенія. Въ такомъ видѣ означенный пунктъ является продолженіемъ общихъ правилъ о храненіи служебной тайны. Затѣмъ воспрещеніе это касается означенныхъ лицъ только до тѣхъ поръ, пока они состоятъ на службѣ, ибо указанный пунктъ прямо начинается со словъ: „служащимъ чиновникамъ", и т. д.

II. Отвѣтственность служащихъ.

§ 59[1]. Нарушеніе служебнаго долга и преступленія по службѣ подвергаютъ виновнаго отвѣтственности, которая—по роду вины и степени полагаемаго взысканія—установляется въ двоякой формѣ: уголовной и дисциплинарной. Наконецъ, отвѣтственность служащихъ имѣетъ и гражданскія послѣдствія, состоящія въ вознагражденіи частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные имъ дѣйствіями должностныхъ лицъ.

Отъ качества правилъ, опредѣляющихъ условія и порядокъ отвѣтственности служащихъ, зависитъ вообще закономѣрность управленія и огражденія интересовъ государства, службы и частныхъ лицъ. Обезпеченіе законности въ управленіи и указанныхъ выше интересовъ не можетъ быть достигнуто безъ слѣдующихъ условій:

[1]) Тамъ же, пп. 6 и 11.

1) безъ дѣйствительныхъ средствъ привлечь должностное лицо къ отвѣтственности, и 2) безъ установленія извѣстныхъ обезпеченій для служащихъ въ порядкѣ и послѣдствіяхъ отвѣтственности. Если должностныя лица не будутъ увѣрены въ неизбѣжности, такъ сказать, уголовныхъ или дисциплинарныхъ взысканій за дѣйствительные проступки и упущенія по службѣ,—права и пользы частныхъ лицъ, законы и интересы государства будутъ отданы на жертву ихъ произволу. Съ другой стороны, если служащіе не будутъ ограждены въ своихъ правахъ формами привлеченія къ отвѣтственности и порядка наложенія взысканій,—они будутъ отданы на жертву начальственному произволу и изъ слугъ государя и государства обратятся въ пассивныхъ служителей своего начальства.

Наше законодательство, сложившееся въ эпоху довольно отдаленную, въ малой степени удовлетворяетъ двумъ указаннымъ условіямъ. Но прежде оцѣнки его постановленій, мы изложимъ ихъ въ возможной полнотѣ. При разсмотрѣніи ихъ должно различать: 1) отвѣтственность должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, и 2) отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства. Затѣмъ въ каждомъ изъ этихъ разрядовъ должно различать: 1) отвѣтственность уголовную, и 2) отвѣтственность въ дисциплинарномъ порядкѣ.

Отличіе взысканій дисциплинарныхъ отъ взысканій уголовныхъ состоитъ: а) въ относительной ихъ тяжести: дисциплинарное взысканіе не можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ ограниченіе гражданскихъ и общественныхъ правъ виновнаго; б) въ порядкѣ ихъ наложенія: дисциплинарныя взысканія могутъ быть налагаемы властью подлежащихъ начальствъ безъ соблюденія формъ уголовнаго судопроизводства. Изъ этого не слѣдуетъ, однако, чтобы дисциплинарныя взысканія могли быть налагаемы безъ соблюденія условій, ограждающихъ лица, привлеченныя къ отвѣтственности. Развитыя законодательства, подобныя прусскому [1]), установляютъ особый порядокъ дисциплинарнаго производства, безъ коего не могутъ быть наложены важнѣйшія изъ дисциплинарныхъ мѣръ [2]).

[1]) Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand. Vom 21 Juli 1852.

[2]) Законъ 1852 различаетъ два рода дисциплинарныхъ взысканій (Disciplinarstrafen): 1) исправительныя (Ordnungsstrafen), и 2) удаленіе отъ должности (Entfernung aus dem Amte). Къ первымъ относятся замѣчанія, выговоры, пени и аресты до 8 дней (послѣднія установлены только для низшихъ разрядовъ служащихъ); ко вторымъ относятся: 1) перемѣщеніе на должность, равную по разряду, но съ уменьшеннымъ содержаніемъ, и 2) увольненіе отъ службы, что влечетъ за собою потерю права на пенсію (Dienstentlassung). Ср. §§ 14 — 16. Послѣднія взысканія могутъ

Основныя начала этого производства суть: 1) точное указаніе мѣстъ, облеченныхъ правомъ дисциплинарнаго производства, и коллегіальный ихъ составъ [1]); 2) требованіе точнаго указанія мотивовъ привлеченія къ отвѣтственности; 3) право защиты обвиняемаго какъ лично, такъ и чрезъ адвоката, при чемъ послѣднее слово всегда принадлежитъ обвиняемому [2]); 4) право апелляціи [3]). Насколько эти начала воспроизводятся въ русскомъ законодательствѣ, мы увидимъ ниже.

А. Отвѣтственность служащихъ по административному вѣдомству.

§ 60. При разсмотрѣніи этого вопроса необходимо прежде всего установить границу между отвѣтственностью по суду и по распоряженію начальства. Граница эта, относительно преступленій и проступковъ по службѣ, опредѣляется относительною важностью мѣръ взысканія. Всѣхъ взысканій этого рода положено девять:

1. Замѣчаніе болѣе или менѣе строгое.
2. Выговоръ болѣе или менѣе строгій, безъ внесенія въ послужной списокъ.
3. Вычетъ изъ жалованья.
4. Выговоръ болѣе или менѣе строгій, съ внесеніемъ онаго въ послужной списокъ.
5. Перемѣщеніе съ высшей должности на низшую.
6. Удаленіе отъ должности.
7. Вычетъ изъ времени службы.
8. Отрѣшеніе отъ должности.
9. Исключеніе изъ службы [4]).

быть налагаемы только въ порядкѣ дисциплинарнаго производства. Оно состоитъ изъ письменнаго дознанія, Voruntersuchung, производимаго особымъ комиссаромъ, и въ устномъ разбирательствѣ въ опредѣленной инстанціи. § 22.

[1]) Для должностныхъ лицъ, назначеніе или утвержденіе коихъ зависитъ отъ короля и министровъ, дисциплинарною инстанціею является дисциплинарная палата, Disciplinarhof, въ Берлинѣ. Она состоитъ изъ президента и десяти членовъ, изъ коихъ, по крайней мѣрѣ, 4 должны принадлежать къ составу верховнаго суда (Obertribunal). Всѣ члены назначаются королемъ на 3 года. Засѣданія дѣйствительны при наличности 7-ми членовъ. Для лицъ, назначаемыхъ провинціальными властями или имъ подчиненныхъ, дисц. инстанціею являются провинціальныя присутств. мѣста, разсматривающія эти дѣла въ общихъ собраніяхъ, при наличности, по крайней мѣрѣ, 3 членовъ. §§ 24, 29, 31.

[2]) Тамъ же, §§ 32, 35, 37.

[3]) Тамъ же, § 41.

[4]) Улож. о наказ., ст. 65.

Кромѣ этихъ мѣръ, исчисленныхъ въ уложеніи о наказаніяхъ, т. II Св. Зак. называетъ еще арестъ, въ порядкѣ постепенности занимающій мѣсто между пп. 4 и 5 [1]). Изъ этихъ девяти (а по т. II—10) мѣръ только послѣднія три могутъ быть налагаемы не иначе, какъ по суду, ибо они влекутъ за собою ограниченія правъ осужденнаго. Именно, исключеніе изъ службы влечетъ за собою лишеніе права занимать какую либо должность государственную или общественную, отрѣшеніе отъ должности—лишеніе того же права въ теченіе 3 лѣтъ со дня отрѣшенія; вычетъ изъ времени службы есть вычетъ изъ выслуженнаго срока, дающаго право на полученіе пенсій, наградъ и знака отличія за безпорочную службу. Означенный вычетъ не долженъ превышать одного года. Прочія наказанія могутъ быть налагаемы безъ суда, властью начальства. Мы назвали бы этотъ порядокъ дисциплинарнымъ, если бы онъ былъ подчиненъ опредѣленнымъ формамъ. Но постановленія нашего законодательства не подходятъ подъ понятіе правилъ о дисциплинарномъ производствѣ, какъ мы увидимъ ниже.

а) Отвѣтственность въ административномъ порядкѣ.

§ 61. Способами и поводами возбужденія отвѣтственности, какъ въ порядкѣ административномъ, такъ и въ судебномъ, являются: 1) жалобы; 2) замѣченныя самимъ начальствомъ злоупотребленія и упущенія; 3) донесеніе лицъ и мѣстъ подчиненныхъ; 4) судъ надъ другими лицами; 5) временныя обозрѣнія; 6) разсмотрѣніе дѣлъ, вѣдомостей и отчетовъ [2]). Послѣдствіемъ отвѣтственности является одна изъ мѣръ взысканій, указанныхъ выше. При оцѣнкѣ дѣйствительнаго значенія каждой изъ этихъ мѣръ должно имѣть въ виду слѣдующія обстоятельства: 1) насколько онѣ по закону имѣютъ вліяніе на служебную репутацію служащаго, вслѣдствіе внесенія ихъ въ послужной (формулярный) списокъ и въ аттестаты, выдаваемые увольняемымъ въ отставку чиновникамъ; 2) послѣдствія взысканій, являющихся основаніемъ для принятія мѣръ, болѣе строгихъ.

α) Одни изъ взысканій, налагаемыхъ на чиновниковъ, вносятся въ послужные списки, другія—нѣтъ [3]). Не вносятся въ послужные

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 233, п. 6.

[2]) Св. Зак., т. II, ст. 225. Въ судебныхъ уставахъ (уст. угол. суд., ст. 1077) эти способы и поводы изложены короче и въ болѣе общей формѣ. Именно: „дѣла по преступленіямъ должности возбуждаются: 1) жалобами и объявленіями частныхъ лицъ; 2) сообщеніями и донесеніями должностныхъ лицъ, и 3) надзоромъ начальства за дѣйствіями его подчиненныхъ“.

[3]) Св. Зак., т. II, ст. 236.

списки: 1) выговоры, сдѣланные по опредѣленіямъ правительственныхъ и судебныхъ мѣстъ вмѣсто денежныхъ пеней; 2) выговоры, налагаемые на чиновниковъ въ административномъ порядкѣ (но они вносятся въ аттестаты чиновниковъ, увольняемыхъ въ отставку, и должны быть принимаемы въ разсчетъ при поступленіи ихъ вновь на службу); 3) проступки, которые могли бы подлежать суду, но прощены Всемилостивѣйшимъ манифестомъ прежде отсылки дѣла къ судебному разсмотрѣнію [1]); 4) замѣчанія [2]). Тѣмъ не менѣе и выговоры, и замѣчанія имѣютъ юридическія послѣдствія. Именно, „чиновники, подвергшіеся въ теченіе одного года, за медленность и нерадѣніе, многократнымъ замѣчаніямъ или тремъ строгимъ выговорамъ, предаются суду, если въ томъ же году окажутся снова виновными въ упущеніяхъ“ [3]).

β) Прочія наказанія и взысканія вносятся въ послужной списокъ въ различныя его графы, т. е. или въ штрафную (XI) или въ графу о прохожденіи службы. Занесеніе въ штрафную графу имѣетъ своимъ послѣдствіемъ ограниченіе или лишеніе права на пенсіи и награды [4]). Сюда заносятся: 1) бытность подъ судомъ и опредѣленный окончательнымъ рѣшеніемъ суднаго дѣла штрафъ (взысканіе), хотя бы штрафъ могъ быть налагаемъ какъ судебнымъ, такъ и административнымъ порядкомъ, если только судъ опредѣлитъ внести его въ послужной списокъ; 2) замѣчанія и выговоры отъ Высочайшаго имени, если ихъ повелѣно будетъ внести въ послужной списокъ. Въ графу о прохожденіи службы вносятся штрафы и подсудимости, не подлежащія внесенію въ графу XI [5]).

§ 62. При тяжести иныхъ взысканій (каково перемѣщеніе съ высшей должности на низшую и удаленіе отъ службы) и серьезныхъ послѣдствіяхъ другихъ (три строгихъ выговора и многократныя замѣчанія), должно разсмотрѣть, насколько ограждены права служащихъ лицъ отъ возможности произвола при наложеніи означенныхъ взысканій. Эти обезпеченія вообще могутъ заключаться: α) въ точномъ опредѣленіи мѣстъ и лицъ, могущихъ налагать взысканія, β) въ самомъ порядкѣ наложенія взысканій; γ) въ правѣ обжалованія означенныхъ распоряженій начальствующихъ лицъ.

α) Право взысканій распредѣляется между непосредственными начальствами служащихъ и начальствами высшими, отъ коихъ

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 789, III.

[2]) Св. Зак., т. II, ст. 237.

[3]) Уст. о служб. гр., ст. 727. Годъ исчисляется не со дня полученія перваго выговора, а съ 1 января по 1 января каждаго года. Тамъ же.

[4]) Тамъ же, ст. 683. Уст. о пенс. (Св. Зак., т. III), ст. 28 и слѣд.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 789, I и II.

зависитъ опредѣленіе ихъ къ должности. Непосредственнымъ начальствамъ предоставляется дѣлать своимъ подчиненнымъ замѣчанія. Выговоры, безъ внесенія въ послужные списки, предоставляется объявлять: 1) административнымъ мѣстамъ и лицамъ, зависимымъ отъ губернскаго правленія, сему правленію или непосредственно, или по отношенію, или представленію мѣстъ, ему равныхъ или подчиненныхъ; 2) мѣстамъ губернскаго управленія и предводителямъ дворянства — сенату; 3) прочимъ мѣстамъ и лицамъ, подчиненнымъ разнымъ управленіямъ, ихъ непосредственнымъ начальствамъ [1]).

Всѣ прочія взысканія (вычеты изъ жалованья, денежныя взысканія, аресты, перемѣщенія съ высшей должности на низшую и удаленіе отъ должности) могутъ быть назначаемы начальствами, отъ коихъ зависитъ опредѣленіе служащаго къ должности [2]).

β) Если съ этой стороны служащій поставленъ въ довольно независимое отношеніе къ своему непосредственному начальству, то какія условія установлены закономъ въ порядкѣ наложенія взысканій? Въ этомъ отношеніи мы имѣемъ слѣдующія опредѣленія. Во первыхъ, никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ предварительнаго истребованія отъ служащихъ объясненія [3]). Исключеніе сдѣлано для губернаторовъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда они лично усмотрятъ въ подчиненныхъ имъ полицейскихъ или иныхъ распорядительныхъ установленіяхъ упущенія и безпорядки и имѣютъ достаточныя свѣдѣнія о причинѣ этихъ безпорядковъ. Въ этомъ случаѣ губернаторъ можетъ подвергнуть взысканію отдѣльныхъ лицъ, виновныхъ въ безпорядкахъ, но не цѣлыя присутствія [4]). Во вторыхъ, случаи, когда на служащихъ могутъ быть наложены тѣ или другія взысканія, опредѣлены въ уложеніи о наказаніяхъ, коимъ начальствующія лица обязаны руководствоваться и при наложеніи взысканій въ административномъ порядкѣ [5]). Въ третьихъ, къ наложенію высшей мѣры административнаго взысканія—т. е. къ увольненію отъ должности—начальство должно прибѣгать только въ случаѣ важной вины и предварительно испытавъ другія предоставленныя ему мѣры къ исправленію. Это правило находитъ себѣ двоякую гарантію—одну въ уложеніи о наказаніяхъ (правда, довольно слабую), другую—въ т. II Св. Зак. По уложенію о наказаніяхъ начальникъ, нарушив-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ст. 237, 240. Выговоры заносятся въ особыя шнуровыя книги, которыя ведутся въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ и при каждомъ управленіи, ст. 241.

[2]) Тамъ же, ст. 242—245.

[3]) Тамъ же, ст. 235, п. 1.

[4]) Тамъ же.

[5]) Тамъ же, ст. 237—245.

шій указанное выше правило, подвергается въ первый и второй разъ замѣчанію, а въ третій—строгому выговору, и то если онъ не докажетъ, что „такое немедленное удаленіе, по дошедшимъ до него достовѣрнымъ свѣдѣніямъ, было необходимо для порядка и пользы службы“ [1]). При слабости положеннаго за такія произвольныя дѣйствія взысканія, означенный запретъ имѣетъ довольно призрачное значеніе. Нѣсколько серьезнѣе правило, установляемое ст. 246 т. II Св. Зак., въ силу котораго чиновники, удаленные начальствами отъ службы, могутъ, если считаютъ себя невинными, жаловаться на такое увольненіе и просить суда [2]). Этимъ правиломъ, при практическомъ его примѣненіи, была бы открыта возможность невинному доказать свою правоту и черезъ то раскрыть неправильныя дѣйствія начальства. Но и это правило не спасаетъ лицо, „считающее себя невиннымъ“, ибо высшее начальство, коему подана жалоба, можетъ не удовлетворить просителя и не дать просителю суда, о коемъ онъ ходатайствуетъ, ибо отдача подъ судъ всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія начальства (см. ниже).

Какъ ни недостаточны указанныя выше обезпеченія, но они указываютъ на нѣкоторый нормальный порядокъ, преподаваемый въ видѣ совѣта, по крайней мѣрѣ, начальствующимъ лицамъ. Однако, и эти правила, установленныя въ законахъ Петра Великаго, Екатерины II и послѣдующихъ царствованій, въ сущности отмѣнены закономъ 7-го ноября 1850 года, коимъ предоставлено начальникамъ увольнять служащихъ безъ объясненія причинъ [3]). Именно, пунктъ 3 [4]) этого закона гласитъ: „чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей, или почему либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами, предоставляется начальникамъ, отъ коихъ въ общемъ порядкѣ зависитъ увольненіе отъ должностей, сими чиновниками занимаемыхъ, увольнять по своему усмотрѣнію и безъ просьбы ихъ“ [5]). Правда, начальствамъ рекомендуется поступать въ этихъ случаяхъ осмотрительно, не увлекаясь ни пристрастіемъ, ни личностью,—но это нисколько не измѣняетъ существа дѣла.

γ) Право обжалованія распоряженій, коими налагаются взысканія въ административномъ порядкѣ, допускаемое по прусскому закону [6]),

[1]) Улож. о наказ., ст. 391.

[2]) Ср. уст. о служб. гр., ст. 762.

[3]) Изъ этого закона въ уст. о служб. гр., изданія 1876 г., составлено три статьи—760—762.

[4]) Отсюда извѣстное выраженіе: „уволить по третьему пункту“.

[5]) Уст. о служб. гр., ст. 761.

[6]) Зак. 1852 г., § 21.

признается нашимъ законодательствомъ въ весьма слабой степени. Именно, уст. о служб. гр. и т. II Св. Зак. говорятъ объ этомъ предметѣ только по поводу распоряженія объ увольненіи служащаго отъ должности и то лишь въ случаѣ увольненія съ указаніемъ его причинъ. Уволенные же по ст. 761, безъ указанія причинъ, „на такое распоряженіе, не могутъ жаловаться, и всѣ ихъ жалобы, а также просьбы о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или преданіи суду, не только должны быть оставляемы безъ всякаго дѣйствія и движенія, но ни въ правительствующемъ сенатѣ, ни въ канцеляріи по принятію прошеній не должны быть вовсе принимаемы къ разсмотрѣнію“ [1]).

Изложенныя выше правила показываютъ, что наше законодательство, въ указанныхъ отношеніяхъ, представляетъ большія несовершенства, и что содержащіяся въ немъ постановленія, особенно же ст. 761 и 762 уст. о служб. гр., обусловливаютъ значительную личную зависимость служащихъ отъ ихъ начальствъ и далеко переступаютъ за предѣлы требованій служебной дисциплины, не обезпечивая въ то же время интересовъ службы, государства и общества

б) *Отвѣтственность службы* [2]).

§ 63. Надежнѣйшимъ обезпеченіемъ интересовъ частныхъ лицъ, пользы государства и законности въ управленіи является отвѣтственность должностныхъ лицъ по суду, которая въ то же время обезпечиваетъ и положеніе служащихъ. И въ этомъ отношеніи дѣйствующее законодательство наше заставляетъ желать многаго. Судебные уставы 1864 года, внеся много формальныхъ улучшеній въ это важное дѣло, не измѣнили, однако, существа его. Они остались вѣрными старымъ началамъ.

Пространство дѣйствія судебной власти по преступленіямъ должности не ограничивается предѣлами тѣхъ взысканій, которыя по уложенію о наказаніяхъ могутъ быть налагаемы исключительно по суду (вычетъ изъ времени службы, отрѣшеніе отъ должности и исключеніе изъ службы). И другія взысканія могутъ быть налагаемы судомъ. Но примѣнимость судебной отвѣтственности служащихъ за-

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 762.

[2]) Пособіемъ для изученія этого вопроса, въ уголовно-судопроизводственномъ отношеніи, можетъ служить статья г. К. Постовскаго: „Объ уголовномъ преслѣдованіи должностныхъ лицъ за преступленія по службѣ“, помѣщ. въ *Юридическомъ Вѣстникѣ*, мартъ и апрѣль, 1880. Для обзора иностранныхъ постановленій по этому предмету см. помѣщ. тамъ же и подъ тѣмъ же заглавіемъ ст. г. Н. Муравьева, №№ 10 и 11 за 1879 г.

виситъ всецѣло отъ порядка привлеченія къ этой отвѣтственности, т. е. отъ степени права суда самостоятельно привлекать должностныхъ лицъ къ отвѣтственности, какъ по жалобамъ частныхъ лицъ, такъ и по иниціативѣ прокурорскаго надзора. Безъ всякаго сомнѣнія, привлеченіе служащихъ къ отвѣтственности должно быть поставлено въ извѣстныя разумныя условія, безъ чего должностныя лица были бы отвлекаемы отъ служебной дѣятельности вздорными обвиненіями. Но дѣйствующее русское законодательство совершенно отрицаетъ самостоятельную роль суда и органовъ обвинительной власти въ этомъ отношеніи. Оно, въ опредѣленіяхъ своихъ, воспроизводитъ извѣстное постановленіе ст. 75 франц. конст. 1799 г. (отмѣненное закономъ 19 сентября 1870 года), что „агенты правительства не могутъ быть преслѣдуемы за дѣйствіе, относящееся къ ихъ должности, иначе какъ по опредѣленію государственнаго совѣта". Опредѣленіе государственнаго совѣта у насъ замѣнено опредѣленіями разныхъ подлежащихъ властей,—но существо дѣла отъ того не измѣняется. Во всѣхъ постановленіяхъ проводится одно общее начало: должностныя лица могутъ быть привлекаемы къ суду только съ согласія ихъ начальствъ. Въ подробностяхъ это явствуетъ изъ нижеслѣдующихъ правилъ.

1. Всѣ донесенія и сообщенія о преступленіи должности по административному вѣдомству и всѣ просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями [1]), обращаются къ тому начальству, отъ коего зависитъ опредѣленіе обвиняемаго къ должности. Объ опредѣленныхъ же Высочайшею властью къ должности не выше IV класса и предводителяхъ дворянства—въ первый деп. сената [2]). Такъ какъ сенатъ поставленъ въ особыя условія относительно этихъ дѣлъ, то мы и разсмотримъ условія его дѣятельности отдѣльно.

Чины первыхъ трехъ классовъ предаются суду по Высочайше утвержденному мнѣнію государственнаго совѣта. Порядокъ отвѣтственности этихъ лицъ будетъ разсмотрѣнъ нами въ ученіи о министерствахъ.

2. Преданію суду предшествуютъ предварительныя дѣйствія под-

---

[1]) Просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, о коихъ говорится въ данномъ случаѣ, должно отличать отъ исковъ, возбуждаемыхъ съ этою цѣлью въ гражданскомъ порядкѣ (уст. гражд. суд., ст. 1316 и слѣд.). Послѣдніе могутъ быть вчиняемы въ тѣхъ случаяхъ, когда вредъ и убытки причинены „нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью" должностного лица, слѣдовательно, дѣйствіемъ или бездѣйствіемъ, не содержащимъ въ себѣ признаковъ преступленія. Въ первомъ случаѣ, искъ о вознагражденіи за вредъ и убытки не можетъ быть отдѣленъ отъ производства дѣлъ по преступленію должности, и возможность начать его обусловливается предварительнымъ признаніемъ преступности дѣйствія должностного лица.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

лежащихъ начальствъ. Они состоятъ: α) въ истребованіи отъ обвиняемыхъ объясненій; β) въ производствѣ дознаній (или предварительныхъ изслѣдованій), по усмотрѣнію и распоряженію начальствъ [1]). Порядокъ производства какъ тѣхъ, такъ и другихъ дѣйствій недостаточно обезпечиваетъ какъ интересы частныхъ лицъ, такъ и отправленіе правосудія, когда дѣло дойдетъ до судебнаго разбирательства.

Начальство обвиняемаго обязано сообщить ему какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся противъ него доказательствахъ и потребовать надлежащихъ объясненій. Но на представленіе этихъ объясненій не положено никакого срока. Такимъ образомъ, обвиняемый, располагая всѣми представленными противъ него доказательствами и не ограниченный въ срокѣ представленія объясненій, можетъ имѣть достаточно времени для сокрытія слѣдовъ совершонныхъ имъ преступныхъ дѣйствій и ослабленія силы представленныхъ противъ него доказательствъ. Затѣмъ начальству предоставляется, „когда по обстоятельствамъ дѣла оно признаетъ это нужнымъ“, произвести дознаніе чрезъ одного изъ подвѣдомственныхъ тому же начальству чиновниковъ. Эта процедура также представляетъ важныя неудобства: α) на производство предварительныхъ изслѣдованій также не полагается никакого срока и посему на исчезновеніе слѣдовъ преступленія и его доказательствъ, столь необходимыхъ для суда, всегда имѣется достаточно времени; β) производство дознанія возлагается „на чиновника того же вѣдомства“, что также неудобно, въ виду естественной солидарности, соединяющей чиновъ одного „вѣдомства“ или, наоборотъ, личнаго соперничества между этими чинами. Оба эти обстоятельства могутъ вліять на односторонность дознанія, въ свою очередь, вліяющаго на рѣшеніе какъ начальства, такъ и суда.

Наконецъ, дальнѣйшее направленіе дѣла, по представленіи объясненій и производствѣ „дознанія“, всецѣло, по общему правилу, находится въ рукахъ начальства обвиняемаго. Именно, ему предоставляется или кончить дѣло въ административномъ порядкѣ, или сдѣлать представленіе или постановленіе о преданіи обвиняемаго суду [2]). Рѣшеніе дѣла въ томъ или въ иномъ порядкѣ предоставлено усмотрѣнію начальствъ и точно такъ же не обусловлено никакимъ срокомъ.

Всѣ эти обстоятельства, вмѣстѣ взятыя, приводятъ также къ тому, что судъ въ рѣшеніяхъ своихъ (если дѣло дойдетъ до суда) поставленъ въ зависимость отъ данныхъ, добытыхъ путемъ административнымъ. Именно, обвинительный актъ, составленный прокуроромъ, основывается на данныхъ, содержащихся въ постановленіяхъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 1086.

[2]) Тамъ же, ст. 1087.

начальства о преданіи чиновника суду. Поэтому судъ, въ засѣданіи своемъ, обязанъ приступить прямо къ судебному слѣдствію. Но данныя эти, собранныя и сгруппированныя не-спеціалистами, нерѣдко оказываются недостаточными для правильнаго рѣшенія дѣла [1]).

3. Уст. уг. суд. указываетъ нѣкоторыя категоріи случаевъ, когда преданію суду должно предшествовать предварительное слѣдствіе, произведенное судебнымъ слѣдователемъ. Эти случаи суть:

1) Когда въ преступленіи, вмѣстѣ съ должностными, участвовали и частныя лица; 2) когда съ обвиняемаго должностного лица требуется вознагражденіе за вредъ и убытки, причиненные его дѣйствіями по должности; 3) когда должностное лицо обвиняется въ такомъ преступленіи должности, которое по закону влечетъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ [2]).

Но и въ этихъ случаяхъ судебная власть не является вполнѣ самостоятельнымъ факторомъ въ преслѣдованіи преступныхъ дѣйствій. α) Выборъ лицъ, противъ коихъ направлено слѣдствіе, предоставляется всецѣло начальству, почему „подъ слѣдствіемъ", а потомъ и „подъ судомъ" могутъ оказаться не главные виновники, а лица второстепенныя. Дѣятельность судебнаго слѣдователя и прокуратуры является какъ бы вспомогательною и не имѣетъ рѣшающаго значенія въ дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Именно, заключеніе прокурора о направленіи дѣла, основанное на предварительномъ слѣдствіи, препровождается начальству обвиняемаго [3]). Въ случаѣ несогласія этого начальства съ заключеніемъ прокурора [4]), разномысліе, по классу занимаемой обвиняемымъ должности, рѣшается или въ губернскомъ правленіи, съ окончательнымъ разсмотрѣніемъ дѣла въ сенатѣ (по первому деп.), или первымъ деп. сената. β) Инстанціи, постановляющія о преданіи обвиняемыхъ суду (губернскія правленія, совѣты министерствъ и главныхъ управленій), являются въ роли обвинительной камеры,

---

[1]) Тамъ же, ст. 1095 „Начальство обвиняемаго въ преступленіи должности, прежде преданія его суду, обязано привести всѣ предметы обвиненія въ такую ясность, чтобы постановленіе о преданіи суду заключало въ себѣ всѣ свѣдѣнія, необходимыя для составленія... обвинительнаго акта, и чтобы судебному мѣсту можно было приступить въ его засѣданіи прямо къ судебному слѣдствію". О неудобствѣ этого правила даже въ тѣхъ случаяхъ, когда постановленію о преданіи суду предшествовало предварительное слѣдствіе, произведенное судебнымъ слѣдователемъ, будетъ сказано ниже.

[2]) Тамъ же, ст. 1089.

[3]) Тамъ же, ст. 1091.

[4]) Т. е. въ тѣхъ случаяхъ, когда начальство, „вопреки мнѣнію прокурора, признаетъ, что обвиняемый вовсе не подлежитъ отвѣтственности, или что взысканіе на него можетъ быть наложено въ административномъ порядкѣ". Ст. 1092.

т. е. судебныхъ палатъ, что влечетъ за собою важныя неудобства при судебномъ разбирательствѣ дѣлъ [1]).

4. Постановленія о преданіи суду (независимо отъ того, предшествуетъ ли имъ административное дознаніе, или предварительное слѣдствіе, произведенное чрезъ судебнаго слѣдователя) исходятъ, смотря по классу должностного лица, отъ губернскихъ правленій или отъ совѣтовъ министерства и главныхъ управленій.

5. Первый департаментъ сената, какъ мы уже замѣтили, поставленъ въ особыя условія по дѣламъ о преданіи суду лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью по должности не выше IV класса. Именно, всѣ донесенія и сообщенія объ ихъ преступленіяхъ по должности, а равно и просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями обращаются прямо въ первый департаментъ, мимо ихъ непосредственныхъ начальствъ. Во вторыхъ, они предаются суду опредѣленіями перваго департамента [2]). Дѣла этого рода, также какъ дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіи должности и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные этими преступленіями, рѣшаются въ первомъ департаментѣ окончательно простымъ большинствомъ голосовъ сенаторовъ и приглашенныхъ министровъ [3]).

Въ общемъ. существующія правила объ отвѣтственности лицъ административнаго вѣдомства представляютъ много недостатковъ, которые могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ: 1) правила объ отвѣтственности этихъ лицъ въ порядкѣ административномъ создаютъ полную ихъ личную зависимость отъ начальствующихъ, не обезпечивая интересовъ и правъ какъ частныхъ лицъ, такъ и государства; 2) отвѣтственность въ порядкѣ судебномъ рѣдко можетъ достигнуть

---

[1]) Такъ, по дѣлу чиновника Протопопова, нанесшаго своему начальнику оскорбленіе дѣйствіемъ, прокуроръ представилъ въ угол. касс. деп. протестъ, гдѣ указывалъ, что окружный судъ приступилъ къ судебному слѣдствію, не исполнивъ обряда, указаннаго ст. 353—356 уст. угол. суд., объ освидѣтельствованіи умственныхъ способностей обвиняемаго (ибо это было важно въ данномъ дѣлѣ). Угол. касс. деп. сената нашелъ, что обрядъ этотъ дѣйствительно не былъ исполненъ при предварительномъ слѣдствіи; но что, по ст. 549, окружный судъ не входитъ въ разсмотрѣніе подсудности и порядка производства дѣлъ, по коимъ состоялось опредѣленіе судебной палаты о преданіи обвиняемаго суду; что въ данномъ случаѣ (по коему присяжные засѣдатели постановили оправдательный приговоръ), по ст. 1095, постановленіе совѣта мин. вн. д., коимъ Протопоповъ былъ преданъ суду, замѣняетъ опредѣленіе судебной палаты; что, поэтому, спб. окружный судъ долженъ былъ приступить прямо къ судебному слѣдствію, не возбуждая вопроса о дополненіи предварительнаго слѣдствія. Рѣш. угол. касс. деп., 1867 г., № 204.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1085 и 1088, п. 3.

[3]) Зак. 19-го мая 1881 (Собр. узак., № 62, ст. 344; учр. сен., изд. 1886 г., ст. 96).

цѣли, въ виду незначительности роли, предоставленной судамъ и органамъ судебнаго преслѣдованія.

Б. Отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства.

§ 64. При опредѣленіи условій и порядка отвѣтственности должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, должно различать: 1) условія и порядокъ отвѣтственности членовъ судебныхъ мѣстъ; 2) условія и порядокъ отвѣтственности чиновъ прокурорскаго надзора и чиновъ канцелярій, состоящихъ при судебныхъ мѣстахъ. Но для лицъ той и другой категоріи существуютъ нѣкоторыя общія правила, на которыя должно указать прежде, чѣмъ приступать къ разсмотрѣнію указанныхъ различій.

Различіе между отвѣтственностью лицъ судебнаго вѣдомства въ порядкѣ судебномъ, съ одной, и дисциплинарномъ—съ другой стороны, опредѣлено въ судебныхъ уставахъ съ бо́льшею точностью и подробностью, чѣмъ въ уст. о служб. гр. относительно должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Это зависитъ, главнымъ образомъ, отъ того, что въ судебныхъ уставахъ обращено бо́льшее вниманіе на отвѣтственность въ дисциплинарномъ порядкѣ. Можно сказать, что только одному судебному вѣдомству извѣстно дисциплинарное производство.

Дисциплинарное производство есть особый порядокъ наложенія наказаній и взысканій безъ производства суда. Ст. 1067 уст. угол. суд. рѣзко отличаетъ въ этомъ отношеніи чиновниковъ административнаго вѣдомства отъ лицъ, занимающихъ судебныя должности. По ст. 1066 уст. угол. суд., п. 1 и 2, извѣстныя уже намъ взысканія могутъ быть налагаемы на служащихъ по распоряженіямъ или ихъ непосредственнаго начальства или начальства, отъ коего зависитъ опредѣленіе ихъ къ должностямъ; по ст. 1067 „на должностныя лица судебнаго вѣдомства наказанія и взысканія безъ суда налагаются особымъ дисциплинарнымъ порядкомъ“.

Въ исчисленіи взысканій, налагаемыхъ дисциплинарнымъ порядкомъ, судебные уставы нѣсколько уклоняются отъ общихъ по этому предмету постановленій. Именно, по ст. 262 учр. суд. уст., наказанія, налагаемыя въ дисциплинарномъ порядкѣ, суть: 1) предостереженіе; 2) замѣчаніе; 3) выговоръ безъ внесенія въ послужной списокъ; 4) вычетъ изъ жалованья; 5) арестъ не болѣе какъ на семь дней; 6) перемѣщеніе съ высшей должности на низшую. Такимъ образомъ, мы находимъ въ ряду этихъ мѣръ одну—предостереженіе—не имѣющуюся въ числѣ взысканій, указанныхъ для прочихъ чиновниковъ. Кромѣ того, одно изъ означенныхъ въ ст. 262 взысканій

примѣняется и въ тѣхъ случаяхъ, когда въ уложеніи о наказ. положенъ вычетъ изъ времени службы [1]). Затѣмъ, до закона 20-го мая 1885 года (см. ниже), въ числѣ взысканій не было увольненія отъ должности, предоставленнаго нынѣ высшему дисциплинарному присутствію сената.

Основныя начала дисциплинарнаго производства состоятъ въ слѣдующемъ:

1. Дѣла этого рода вѣдаются въ подлежащихъ судебныхъ установленіяхъ, и именно: α) о предсѣдателяхъ и членахъ судебныхъ палатъ, предсѣдателяхъ окружныхъ судовъ, оберъ-прокурорахъ, прокурорахъ судебныхъ палатъ, товарищахъ тѣхъ и другихъ, и всѣхъ чинахъ канцеляріи сената—высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ; β) о товарищахъ предсѣдателей, членахъ окружныхъ судовъ, судебныхъ слѣдователяхъ, мировыхъ судьяхъ, старшихъ нотаріусахъ, прокурорахъ окружныхъ судовъ и ихъ товарищахъ — судебными палатами; γ) о прочихъ чинахъ судебнаго вѣдомства— тѣми судебными мѣстами, при коихъ они состоятъ [2]).

2. Дисциплинарное производство должно быть возбуждено въ теченіе года со времени учиненія проступка и по истеченіи этого времени не можетъ быть начато [3]).

3. Поводы къ начатію дисциплинарнаго производства должны быть разсмотрѣны предварительно въ распорядительномъ засѣданіи суда, вмѣстѣ съ объясненіями обвиняемаго, за исключеніемъ того случая, когда упущеніе или нарушеніе порядка должностнымъ лицомъ усмотрѣно непосредственно судомъ, разсматривавшимъ дѣло. Въ этомъ случаѣ дисциплинарное производство можетъ быть возбуждено безъ предварительнаго разсмотрѣнія его поводовъ [4]).

4. Разсмотрѣніе дѣлъ этого рода имѣетъ мѣсто въ общихъ собраніяхъ департаментовъ или отдѣленій подлежащаго суда [5]).

5. Обвиняемый имѣетъ право явиться въ засѣданіе суда для представленія объясненій. Но присылка повѣреннаго воспрещается [6]). По дѣламъ, подлежащимъ дисциплинарному производству, дозволяется отводъ судей [7]).

6. Засѣданія судовъ по дѣламъ этого рода не публичны [8]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 263, п. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 270 по ред. зак. 20 мая 1885.
[3]) Тамъ же, ст. 273.
[4]) Тамъ же, ст. 274, 276, 250 и рѣш. угол. касс. деп., 1869 г., № 4.
[5]) Учр. суд. уст., ст. 277 и 160, п. 5.
[6]) Тамъ же, ст. 278.
[7]) Тамъ же, ст. 280.
[8]) Тамъ же, ст. 281 по ред. зак. 20 мая 1885 г.

7. Законъ не устанавливаетъ никакихъ другихъ формальностей для дисциплинарнаго производства. Но предъ постановленіемъ рѣшенія судъ долженъ выслушать заключеніе прокурора и объясненіе обвиняемаго. Рѣшеніе суда объявляется наличному подсудимому немедленно. Неприсутствовавшій въ судѣ подсудимый требуется въ судъ для выслушанія рѣшенія, а если онъ служитъ въ другомъ городѣ, то рѣшеніе объявляется ему въ общемъ собраніи мѣстнаго суда при закрытыхъ дверяхъ [1]).

8. Жалобы и протесты на рѣшеніе окружныхъ судовъ или судебныхъ палатъ (когда они разсматриваютъ дѣло въ первой инстанціи) допускается подавать въ семидневный срокъ [2]).

9. На окончательныя рѣшенія, постановленныя во второй инстанціи, не допускается ни жалобъ, ни протестовъ. До 1885 г. законъ дозволялъ просить объ отмѣнѣ окончательныхъ рѣшеній судебныхъ палатъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда рѣшеніе было постановлено ненадлежащимъ судомъ или въ ненадлежащемъ его составѣ; 2) когда отъ обвиняемаго не было истребовано объясненій; 3) когда наказаніе опредѣлено судомъ свыше предоставленной ему власти; 4) когда законъ примѣненъ неправильно [3]). Законъ 1885 г. отмѣнилъ это постановленіе.

Указавъ эти начала отвѣтственности должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства въ дисциплинарномъ порядкѣ, мы обратимся къ разсмотрѣнію общихъ началъ отвѣтственности этихъ лицъ, какъ въ судебномъ, такъ и въ дисциплинарномъ порядкѣ, сообразно указанному выше различію по роду занимаемыхъ ими должностей.

а) Порядокъ отвѣтственности членовъ судебныхъ мѣстъ.

§ 65. Членами судебныхъ мѣстъ считаются: сенаторы, предсѣдатели, товарищи предсѣдателей и члены судебныхъ палатъ и окружныхъ судовъ, мировые судьи, а также судебные слѣдователи, когда они утверждены въ этой должности [4]). Въ виду обезпеченія условій безпристрастнаго и независимаго отправленія правосудія, судебные уставы создали означеннымъ лицамъ самостоятельное положеніе. Оно обезпечивается, главнымъ образомъ, началомъ несмѣняемости судей. Послѣднее выражается въ томъ, что:

---

[1]) Тамъ же, ст. 284. Мировымъ судьямъ и судебнымъ слѣдователямъ эти рѣшенія могутъ быть объявляемы на мѣстѣ ихъ жительства, ст. 285.

[2]) Тамъ же, ст. 286 и 287.

[3]) Тамъ же, ст. 291.

[4]) Тамъ же, ст. 243, 3, 79.

1. Члены судебныхъ мѣстъ не могутъ быть увольняемы отъ должностей безъ прошенія, за исключеніемъ случаевъ, прямо указанныхъ въ законѣ [1]).

2. Они не могутъ быть переводимы изъ одной мѣстности въ другую безъ ихъ согласія, за исключеніемъ судебныхъ слѣдователей, которые могутъ быть, въ случаѣ крайней необходимости, переводимы изъ одного участка въ другой (вѣдомства того же окружнаго суда), но не иначе какъ постановленіемъ общаго собранія суда, состоявшагося по предложенію прокурора и утвержденному министромъ юстиціи [2]).

3. Временное устраненіе отъ должностей допускается только въ случаѣ преданія этихъ лицъ суду, и совершенное удаленіе или отрѣшеніе отъ должностей можетъ состояться только по приговору уголовнаго суда.

Начала эти были проведены и въ правилахъ о дисциплинарномъ производствѣ.

Изъ всѣхъ взысканій, налагаемыхъ по ст. 262 учр. суд. уст. въ порядкѣ дисциплинарнаго производства, члены судебныхъ мѣстъ могли быть подвергаемы только предостереженіямъ, при чемъ право дѣлать ихъ судебнымъ мѣстамъ въ цѣломъ ихъ составѣ или въ составѣ присутствія, принадлежало только кассаціоннымъ департаментамъ [3]).

Право возбуждать дисциплинарное производство о членахъ судебныхъ мѣстъ принадлежало судамъ, въ составъ коихъ они входятъ, или министру юстиціи. Производство же дѣлъ подлежитъ или сенату, или судебнымъ палатамъ, смотря по разряду должности, занимаемой членомъ судебнаго мѣста [4]).

Для обезпеченія судебнаго вѣдомства отъ лицъ, которыя, подъ прикрытіемъ начала несмѣняемости, позволили бы себѣ явно небрежное отношеніе къ своимъ обязанностямъ, судебные уставы постано-

---

[1]) Тамъ же, ст. 243. Случаи, когда члены судебныхъ мѣстъ могутъ быть уволены отъ службы безъ прошенія, суть: 1) когда они, по назначеніи своемъ въ должность, не явились на службу въ назначенный срокъ безъ уважительныхъ причинъ; 2) когда они по болѣзни, въ теченіе года, не будутъ въ состояніи отправлять свою должность и не подадутъ прошенія объ отставкѣ, несмотря на сдѣланное напоминаніе; 3) когда судья будетъ подвергнутъ наказанію въ уголовномъ порядкѣ за преступленіе или проступокъ, не относящійся къ службѣ; 4) когда судья будетъ объявленъ несостоятельнымъ должникомъ. Ср. ст. 224, 228—230, 295, 296.

[2]) Тамъ же и ст. 227.

[3]) Тамъ же, ст. 264, 265. По закону 20 мая 1885 г. судьи могутъ подвергаться и вычетамъ изъ жалованья за неявку къ должности или изъ отпуска (Улож. о наказ., ст. 413—415).

[4]) Тамъ же, ст. 272 и 271. См. выше.

вляли слѣдующую мѣру. Если судья въ теченіе года подвергся тремъ предостереженіямъ и въ теченіе того же года впадалъ въ новую вину, влекущую за собою то же взысканіе, то о немъ представлялось кассаціоннымъ департаментамъ, которые могли предать виновнаго уголовному суду [1]).

Затѣмъ, для охраненія нравственнаго достоинства судебнаго персонала, въ ст. 295 постановлялось, что о судьѣ, подвергшемся въ уголовномъ порядкѣ наказанію за проступокъ, хотя и не относящійся къ службѣ и который не влекъ за собою потери правъ на службу, предлагалось на обсужденіе общаго собранія кассаціонныхъ департаментовъ. Послѣднее, истребовавъ объясненіе судьи, могло постановить объ удаленіи его отъ должности [2]). Означенная мѣра могла быть примѣнена и къ судьямъ, подвергшимся личному задержанію за долги или объявленнымъ несостоятельными должниками [3]).

Такимъ образомъ, и судебные уставы не доводили начала несмѣняемости судей до того предѣла, гдѣ оно могло бы причинить ущербъ государству и достоинству суда. Правила 20 мая 1885 года усилили мѣры, предложенныя прежними ст. 295 и 296, въ слѣдующихъ отношеніяхъ:

1. Отправленіе правъ, принадлежавшихъ прежде общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ, предоставлено особому дисциплинарному присутствію, составъ котораго мы разсмотримъ въ отдѣлѣ объ организаціи сената.

2. Дисциплинарное присутствіе можетъ постановлять объ увольненіи отъ должности судьи, въ случаяхъ и порядкомъ указанныхъ въ прежней ст. 295. Сверхъ того, присутствіе можетъ постановить о временномъ устраненіи отъ должности судьи, привлеченнаго къ слѣдствію или къ суду за проступокъ, хотя и не относящійся къ службѣ, но влекущій за собою тюремное заключеніе или болѣе строгое наказаніе. Постановленіе это, въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, можетъ быть сдѣлано и безъ истребованія отъ судьи предварительнаго объясненія.

Дисциплинарному присутствію, примѣнительно къ правиламъ, постановленнымъ бывшею ст. 296, принадлежитъ право увольнять судей (теперь и старшихъ нотаріусовъ), подвергшихся личному задержанію за долги или объявленныхъ несостоятельными должниками.

Но существеннѣйшимъ нововведеніемъ въ судебные уставы являются постановленія п. 3 новой ст. 295, въ силу котораго дисципли-

---

[1]) Тамъ же, ст. 293.
[2]) Тамъ же, ст. 295.
[3]) Тамъ же, ст. 296.

нарное присутствіе, по предложенію министра юстиціи, можетъ постановлять объ увольненіи отъ должности судьи, который:

а) совершилъ служебныя упущенія, хотя и не влекущія за собою удаленія его отъ должности по суду, но по многократности своей свидѣтельствующія о явномъ пренебреженіи судьи къ своимъ обязанностямъ, или

б) дозволилъ себѣ, внѣ службы, противные нравственности или предосудительные поступки, несовмѣстные съ достоинствомъ судьи, хотя бы они и не имѣли своимъ послѣдствіемъ привлеченіе его къ уголовной отвѣтственности.

Дисциплинарное присутствіе можетъ, по предложенію министра юстиціи, постановить о перемѣщеніи въ другую мѣстность, на равную должность, судью, который образомъ своихъ дѣйствій поставилъ себя въ положеніе, дающее основательный поводъ сомнѣваться въ спокойномъ и безпристрастномъ исполненіи своихъ обязанностей и, тѣмъ не менѣе, уклоняется отъ перевода въ другую мѣстность. По дѣламъ болѣе важнымъ судьи предаются уголовному суду.

До 1877 года преданіе суду членовъ судебныхъ мѣстъ зависѣло единственно отъ кассаціонныхъ департаментовъ сената. Но закономъ 10 іюня 1877 года дѣла о преданіи суду этихъ лицъ были переданы особому соединенному присутствію, образованному въ составѣ кассаціонныхъ департаментовъ, на слѣдующихъ основаніяхъ. Оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ особо назначаемаго первоприсутствующаго, изъ шести сенаторовъ по два отъ двухъ кассаціонныхъ и двухъ отъ перваго департамента [1]).

По дѣламъ о преступленіяхъ должности члены судебныхъ мѣстъ подсудны кассаціоннымъ департаментамъ сената въ судебномъ ихъ присутствіи [2]).

б) Отвѣтственность лицъ прокурорскаго надзора.

§ 66. Устройство прокурорскаго надзора построено на началахъ административной іерархіи, а потому и правила объ отвѣтственности этихъ лицъ значительно отступаютъ отъ правилъ, установленныхъ для лицъ судебнаго вѣдомства.

Судебныя установленія подчинены въ дѣйствіяхъ своихъ и въ порядкѣ надзора кассаціоннымъ департаментамъ сената. Прокуратура имѣетъ своего главу въ лицѣ министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора [3]). Но зависимость разныхъ чиновъ прокурорскаго надзора

[1]) Подробности см. въ ученіи о сенатѣ.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1075, 1107.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 124, 129.

отъ министра юстиціи, очевидно, не можетъ быть одинакова — въ виду различнаго порядка ихъ назначенія.

Министру юстиціи предоставляется непосредственно назначать только товарищей прокурора въ окружныхъ судахъ. Затѣмъ товарищи оберъ-прокуроровъ и прокуроровъ судебныхъ палатъ и прокуроры окружныхъ судовъ опредѣляются, по представленіямъ министра юстиціи, Высочайшею властью; наконецъ оберъ-прокуроры и прокуроры судебныхъ палатъ опредѣляются, по тѣмъ же представленіямъ, именными Высочайшими указами [1]).

Этими правилами опредѣляется и возможность увольненія означенныхъ лицъ. На чиновъ прокурорскаго надзора не распространяется дѣйствіе ст. 243 учр. суд. уст.; слѣдовательно, они могутъ быть увольняемы отъ службы безъ прошенія, при чемъ министръ юстиціи можетъ увольнять непосредственно товарищей прокурора окружнаго суда и представлятъ объ увольненіи прочихъ лицъ [2]). Кромѣ того, означенные чины могутъ быть перемѣщаемы безъ ихъ просьбы изъ одного города въ другой [3]). Такимъ образомъ, въ этомъ отношеніи, чины прокуратуры поставлены въ общія условія, установленныя для лицъ, служащихъ по административному вѣдомству.

Но, пока эти лица находятся на службѣ, положеніе ихъ относительно дисциплинарной и судебной отвѣтственности опредѣляется слѣдующими правилами.

Лица прокурорскаго надзора подлежатъ дисциплинарнымъ взысканіямъ по непосредственному усмотрѣнію министра юстиціи. Но право послѣдняго ограничено слѣдующими предѣлами: 1) онъ не можетъ наложить взысканія безъ истребованія отъ обвиняемыхъ объясненій; 2) оберъ-прокурорамъ онъ въ правѣ дѣлать только предостереженія; прочимъ чинамъ прокурорскаго надзора—предостереженія, замѣчанія и выговоры, безъ внесенія послѣднихъ въ послужные списки [4]).

Вычеты изъ жалованья и перемѣщенія съ высшей должности на низшую опредѣляются не иначе, какъ въ порядкѣ дисциплинарнаго производства. Но возбужденіе дисциплинарнаго производства относительно лицъ прокурорскаго надзора предоставляется министру юстиціи [5]).

Чины прокурорскаго надзора, подвергшіеся, въ теченіе одного

---

[1]) Тамъ же, ст. 219—222.
[2]) Тамъ же, ст. 226.
[3]) Тамъ же, ст. 245.
[4]) Тамъ же, ст. 266.
[5]) Тамъ же, ст. 268.

года, три раза взысканіямъ строже предостереженія или замѣчанія, въ случаѣ новаго проступка, предавались уголовному суду [1]).

Но кассаціонный департаментъ (а нынѣ соединенное присутствіе) приступаетъ къ постановленіямъ о преданіи суду чиновъ прокурорскаго надзора не иначе, какъ по предложенію министра юстиціи [2]).

Такимъ образомъ, начало іерархической зависимости проведено въ учрежденіи прокуратуры въ томъ же духѣ, какъ и въ отношеніи должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Отвѣтственность ихъ въ административномъ порядкѣ весьма сильна; относительно отвѣтственности въ порядкѣ судебномъ, они поставлены подъ охрану министра юстиціи.

в) Отвѣтственность чиновъ канцеляріи при судебныхъ мѣстахъ.

§ 67. Чины канцелярій во всѣхъ судебныхъ инстанціяхъ, кромѣ сената, поставлены подъ непосредственное начальство предсѣдателей этихъ установленій; канцелярія кассаціонныхъ департаментовъ сената находится подъ начальствомъ оберъ-прокуроровъ.

Поэтому опредѣленія, увольненія и перемѣщенія чиновъ канцелярій судебныхъ зависятъ отъ предсѣдателей; опредѣленія и увольненія чиновъ сенатской канцеляріи зависятъ отъ оберъ-прокуроровъ, за исключеніемъ оберъ-секретарей, которые назначаются министромъ юстиціи, по представленіямъ оберъ-прокуроровъ.

Сообразно этому, и право дисциплинарныхъ взысканій распредѣлено между всѣми означенными властями. Оберъ-секретари сената подлежатъ дисциплинарному взысканію по усмотрѣнію министра юстиціи, но не иначе, какъ по истребованіи отъ нихъ объясненій и съ тѣмъ, чтобы взысканіе было не строже предостереженія. Прочіе чины канцелярій подвергаются взысканіямъ по распоряженіямъ предсѣдателей судебныхъ мѣстъ или (въ сенатѣ) по усмотрѣнію оберъ-прокуроровъ. Но вычетамъ изъ жалованья и перемѣщенію съ высшей должности на низшую они могутъ быть подвергаемы только по опредѣленіямъ суда въ порядкѣ дисциплинарнаго производства [3]). Чинъ канцеляріи, подвергшійся, въ теченіе года, тремъ взысканіямъ строже предостереженія и замѣчанія, въ случаѣ новой вины въ томъ же году, предавался уголовному суду [4]). Оберъ-секре-

---

[1]) Тамъ же, ст. 294; нынѣ, по закону 20 мая 1885, ст. 294 отмѣнена.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1081.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 266—268.

[4]) Тамъ же, ст. 294. Ср. прим. 1.

тари и ихъ помощники предаются суду соединеннымъ присутствіемъ сената (см. выше). Прочіе чины—постановленіями судебной палаты [1]).

В. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ.

§ 68. Одно изъ общихъ началъ, признаваемыхъ нашимъ гражданскимъ и публичнымъ правомъ, гласитъ, что никто не можетъ быть лишенъ безъ суда правъ, ему принадлежащихъ. Поэтому всякій ущербъ въ имуществѣ и причиненные кому либо вредъ и убытки, съ одной стороны, налагаютъ обязанность доставлять, а съ другой—производятъ право требовать вознагражденія [2]).

Отъ этой обязанности не избавляются лица служащія, хотя бы они причинили вредъ и убытки имуществу частныхъ лицъ при отправленіи служебныхъ обязанностей, ибо въ этихъ случаяхъ они выступили за ихъ предѣлы.

Этого права не лишены частныя лица по отношенію къ лицамъ должностнымъ, ибо имущественное право защищается противъ всякаго его нарушителя, хотя бы имъ было не только отдѣльное должностное лицо, но цѣлое вѣдомство или даже государство, отвѣчающее въ этомъ случаѣ въ качествѣ казны. Поэтому всякій ущербъ или убытокъ, причиненный служащимъ, при отправленіи его служебныхъ обязанностей, влечетъ за собою его имущественную отвѣтственность.

Но форма возбужденія этой отвѣтственности, по нашему законодательству, не одинакова въ различныхъ случаяхъ. Уставы уголовнаго и гражданскаго судопроизводства различаютъ два рода случаевъ: 1) ущербъ и убытки могутъ быть причинены такими дѣйствіями должностныхъ лицъ, которыя содержатъ въ себѣ признаки преступленія или проступка по должности; 2) они могутъ быть причинены нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ. Въ обоихъ этихъ случаяхъ должно различать порядокъ отвѣтственности должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, съ одной, и лицъ судебнаго вѣдомства, съ другой стороны.

1. Форма возбужденія гражданской отвѣтственности за вредъ и убытки, причиненные преступными дѣйствіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, есть форма просьбы, приносимой по начальству для лицъ до V класса, или въ первый департаментъ сената для лицъ IV класса—или V, если они назначаются Высочайшею властью.

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1080.

[2]) См. Св. Зак., т. IX, ст. 10; т. X, ст. 574.

Слѣдовательно, въ этомъ случаѣ мы не имѣемъ дѣла съ искомъ, предъявляемымъ въ судебномъ порядкѣ [1]). Это объясняется тѣмъ, что признаніе права на вознагражденіе за вредъ и убытки ставится въ зависимость отъ предварительнаго рѣшенія вопроса объ основательности обвиненій должностныхъ лицъ въ преступленіи по должности, которому приписывается происшедшій вредъ. Поэтому означенное вознагражденіе взыскивается съ виновныхъ, взыскивается не иначе, какъ по преданіи ихъ суду [2]).

Просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные неправильными или пристрастными дѣйствіями должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, приносятся тѣмъ установленіямъ, отъ коихъ зависитъ преданіе виновныхъ суду [3]); слѣдовательно, смотря по роду должности,—или въ судебную палату, или въ означенное выше соединенное присутствіе сената [4]). Означенныя инстанціи, разрѣшивъ въ закрытомъ засѣданіи означенную просьбу, если она найдена будетъ уважительною, назначаютъ тотъ окружный судъ, куда можетъ обратиться проситель съ своимъ искомъ [5]). Означенные иски производятся на общемъ основаніи.

2. Форма возбужденія гражданской отвѣтственности за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ, есть искъ. Такъ какъ въ данномъ случаѣ искъ имѣетъ самостоятельное основаніе и разсмотрѣніе его не поставлено въ зависимость отъ предварительнаго опредѣленія свойства дѣйствій должностныхъ лицъ, коими причинены означенные вредъ и убытки (какъ это имѣетъ мѣсто въ случаяхъ, указанныхъ ст. 1070 уст. угол. суд.), то законъ допускаетъ предъявленіе такихъ исковъ по общимъ правиламъ гражданскаго судопроизводства [6]).

Иски предъявляются прямо въ суды, но при этомъ законъ постановляетъ нѣкоторыя изъятія изъ общаго порядка. Они касаются: 1) первоначальнаго предъявленія исковъ и 2) порядка ихъ разсмотрѣнія.

1. При предъявленіи исковъ, просители должны сообразоваться съ классомъ должности, занимаемой служащимъ, дѣйствія котораго дали поводъ къ иску. Поэтому:

а) Иски противъ лицъ, занимающихъ должности до IX класса

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

[2]) Тамъ же, ст. 1070.

[3]) Тамъ же, ст. 1079.

[4]) Уст. гражд. суд., ст. 1331 и зак. 14 мая 1885 года, III. (Собр. узак. 1885 г., № 52, ст. 432).

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1334 и 1335.

[6]) Тамъ же, ст. 1316.

включительно, предъявляются въ окружный судъ, находящійся въ губернскомъ городѣ той губерніи, въ которой послѣдовало распоряженіе или дѣйствіе.

б) Противъ лицъ, занимающихъ должности отъ VIII до V класса включительно,—въ мѣстную судебную палату.

в) Противъ лицъ, занимающихъ должности выше V класса,— въ кассаціонный департаментъ сената [1]).

2. Во всѣхъ означенныхъ учрежденіяхъ подобные иски разсматриваются особыми присутствіями, состоящими: а) въ окружныхъ судахъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда, изъ вице-губернатора, двухъ членовъ суда, двухъ представителей отъ казенной палаты и управленія государственными имуществами и ближайшаго начальника управленія, къ коему принадлежитъ отвѣтчикъ; б) въ судебныхъ палатахъ изъ старшаго предсѣдателя палаты (предсѣдательствующаго), двухъ членовъ палаты, мѣстнаго губернатора, управляющаго казенною палатою, управляющаго госуд. имуществами и ближайшаго начальника управленія, къ коему принадлежитъ отвѣтчикъ; в) въ сенатѣ изъ кассаціоннаго и перваго департаментовъ сената [2]).

3. Докладъ дѣла и объясненія сторонъ происходятъ на общемъ основаніи. Но рѣшенія постановляются не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора или оберъ-прокурора [3]).

4. Означеннымъ присутствіямъ предоставляется, признавъ должностное лицо виновнымъ въ причиненіи вреда и убытковъ, опредѣлить также и сумму ихъ вознагражденія, но въ томъ только случаѣ, когда количество убытковъ удостовѣрено положительно. Иначе истецъ можетъ требовать вознагражденія или въ порядкѣ исполнительнаго производства [4]), или въ общемъ порядкѣ гражданскаго судопроизводства, т. е. вчинить новый искъ, но уже на общемъ основаніи [5]).

5. Апелляціонными инстанціями по дѣламъ этого рода являются: а) для особаго присутствія окружнаго суда — особое присутствіе судебной палаты; б) для послѣдняго — соединенное присутствіе кассаціоннаго и перваго департаментовъ сената; в) на рѣшеніе этого

---

[1]) Тамъ же, ст. 1317.

[2]) Тамъ же, ст. 1320—1322.

[3]) Тамъ же, ст. 1323, 1325.

[4]) Исполнительное производство имѣетъ мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда судъ, признавъ обвиненную сторону обязанною къ вознагражденію стороны потерпѣвшей, не найдетъ возможнымъ опредѣлить самую сумму взысканія. Порядокъ его указанъ въ ст. 896—923 уст. гражд. суд.

[5]) Тамъ же, ст. 1330.

присутствія апелляціонныя жалобы приносятся общему присутствію всѣхъ кассаціонныхъ и перваго департаментовъ [1]).

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Права служащихъ.

§ 69. Изъ служебнаго положенія должностныхъ лицъ вытекаютъ ихъ особенныя права: 1) на содержаніе и вознагражденіе; 2) на защиту ихъ безопасности и достоинства; 3) на разныя почетныя преимущества.

Правила, опредѣляющія права служащихъ, содержатся или въ общихъ узаконеніяхъ о службѣ гражданской, или въ особыхъ постановленіяхъ о служащихъ въ отдаленныхъ или въ исключительномъ положеніи находящихся мѣстностяхъ. .

Совокупность этихъ особыхъ правилъ приведена въ систематическій видъ закономъ 13-го іюня 1886 года [2]). Въ виду необходимости привлеченія служащихъ въ отдаленныя мѣстности имперіи и лицъ русскаго происхожденія въ губерніи западныя и Царства Польскаго, правила установляютъ для гражданской службы въ этихъ мѣстахъ особыя преимущества, которыя вообще составляютъ:

1) прогонныя деньги въ усиленномъ размѣрѣ; 2) пособія на подъемъ и обзаведеніе; 3) прибавки къ жалованью; 4) пособія по выслугѣ десятилѣтій; 5) пособія на воспитаніе дѣтей; 6) отпуски на льготныхъ основаніяхъ; 7) преимущества пенсіонныя; 8) пособія семействамъ лицъ, умершихъ на службѣ [3]).

По степени, въ которой установляются указанныя преимущества въ разныхъ привилегированныхъ мѣстностяхъ, послѣднія раздѣляются на три разряда.

Къ первому отнесены *отдаленныя* мѣстности, а именно: 1) генералъ-губернаторства: Приамурское, Восточно-Сибирское, Степное и Туркестанское; 2) губерніи Тобольская и Томская; 3) области Уральская, Тургайская [4]) и Закаспійская; 4) Закавказье и нѣкоторые округи Терской области; 5) нѣкоторые уѣзды Архангельской губерніи [5]); 6) Повѣнецкій и Пудожскій уѣзды, Олонецкой губерніи; 7) Яренскій и Устьсысольскій уѣзды, Вологодской губерніи.

---

[1]) Тамъ же, ст. 1326—1329.

[2]) Правила объ особыхъ преимуществахъ гражданской службы въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, а также въ губерніяхъ западныхъ и Царства Польскаго. Собр. узак. 1886 г., № 76, ст. 730.

[3]) Правила, ст. 7.

[4]) Кромѣ служащихъ въ областныхъ управленіяхъ.

[5]) Кольскій, Кемскій, Мезенскій, Пинежскій, Онежскій и Холмогорскій.

Ко второму разряду отнесены губерніи западныя; къ третьему—губерніи царства Польскаго.

Но, затѣмъ, въ числѣ отдаленныхъ мѣстностей указаны нѣкоторыя, въ коихъ служащимъ предоставлены наибольшія преимущества. Сюда отнесены:

1. Островъ Сахалинъ.

2. Въ Приморской области округи: Петропавловскій, Гижигинскій, Охотскій и Николаевскій.

3. Якутская область.

4. Въ Енисейской губерніи—Туруханскій край.

5. Въ Тобольской губерніи—округи Березовскій и Сургутскій.

6. Въ Архангельской губерніи уѣзды: Кольскій, Кемскій и Мезенскій [1]).

Общими условіями, опредѣляющими право пользоваться указанными преимуществами, являются вызовъ или переводъ служащаго правительствомъ въ отдаленныя мѣстности. Уроженцы послѣднихъ не пользуются преимуществами, за исключеніемъ лицъ, получившихъ высшее образованіе или пробывшихъ внѣ предѣловъ той мѣстности не менѣе 10 лѣтъ сряду предъ поступленіемъ на службу. Затѣмъ, только въ мѣстностяхъ, коимъ предоставлены наибольшія преимущества (Сахалинъ и проч.), послѣдними могутъ пользоваться всѣ служащіе. Въ остальныхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ преимущества предоставляются чиновникамъ не ниже IX класса, кромѣ законоучителей въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, священнослужителей и должностныхъ лицъ женскаго пола въ гимназіяхъ, прогимназіяхъ и соотвѣтствующихъ имъ учебныхъ заведеніяхъ, коимъ дано право на всѣ преимущества. Они могутъ быть предоставляемы и лицамъ, не подходящимъ подъ указанныя правила, если вызовъ или переводъ такихъ лицъ окажется необходимымъ. Въ девяти западныхъ губерніяхъ [2]), равно какъ и въ царствѣ Польскомъ, правомъ на преимущества пользуются лица русскаго происхожденія (за исключеніемъ—въ западныхъ губерніяхъ—мѣстныхъ уроженцевъ).

Въ отдѣльности названныя преимущества будутъ указаны ниже.

А. Право на содержаніе и вознагражденіе.

§ 70. Содержаніе и вознагражденіе должностныхъ лицъ, по основаніямъ своимъ, не можетъ быть приравнено къ вознагражденію лицъ, состоящихъ на частной службѣ. Величина вознагражденія не

---

[1]) Правила, ст. 1.

[2]) Кіевской, Волынской, Подольской, Могилевской, Минской, Виленской, Гродненской, Ковенской и Витебской.

можетъ быть предметомъ частнаго соглашенія между лицомъ, опредѣляющимся въ службу, и властью, его назначающею. Всякое содержаніе должно быть присвоено именно должности, независимо отъ лица, ее занимающаго; размѣръ его долженъ быть опредѣленъ законодательнымъ порядкомъ и въ видѣ спеціальнаго закона (штата), содержащаго въ себѣ расписаніе должностей по каждому вѣдомству и соотвѣтствующаго каждой должности содержанія. Затѣмъ размѣръ штатнаго содержанія не можетъ быть ни увеличенъ, ни уменьшенъ иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Начало договорное, порядокъ личнаго соглашенія допускается только по отношенію къ тѣмъ (преимущественно низшимъ) должностямъ, которыя могутъ быть замѣщаемы по найму и которыя или вовсе не даютъ служебныхъ правъ, или даютъ ихъ въ ограниченномъ размѣрѣ.

Имущественныя права служащихъ возникаютъ съ момента опредѣленія ихъ къ должностямъ, и они представляютъ, по нашему законодательству, троякій видъ: 1) лицамъ, опредѣляемымъ къ должностямъ, выдаются особыя пособія; 2) во все время служенія ихъ въ должностяхъ имъ производится содержаніе въ разныхъ его видахъ; 3) вслѣдствіе отправленія ими особыхъ служебныхъ обязанностей они получаютъ особое вознагражденіе.

а) Пособія при опредѣленіи къ должностямъ.

§ 71. Пособія при опредѣленіи къ должностямъ выдаются не безусловно, а въ виду разныхъ обстоятельствъ, указанныхъ въ законѣ. Эти пособія суть: 1) прогонныя деньги на проѣздъ; 2) выдача подорожныхъ на проѣздъ безъ платежа прогоновъ; 3) выдача извѣстной суммы на подъемъ и обзаведеніе. Выдача этихъ пособій въ общемъ порядкѣ службы зависитъ отъ индивидуальнаго положенія служащихъ, т. е. вопросъ о выдачѣ или невыдачѣ ихъ обсуждается для каждаго случая особо. Затѣмъ, лица, опредѣляемыя къ должностямъ, особо указаннымъ въ законѣ, получаютъ пособія ex lege. Право на полученіе такихъ пособій опредѣляется или родомъ должности, или мѣстомъ новаго служенія.

1. Лицамъ, опредѣляемымъ къ должностямъ на общихъ основаніяхъ. могутъ быть выдаваемы прогонныя деньги или подорожныя и, кромѣ того, имъ предоставляется просить о выдачѣ имъ впередъ жалованья за треть [1]).

α) Прогонныя деньги выдаются въ томъ случаѣ, если служащіе опредѣлены или перемѣщены къ должностямъ не по одному

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 225, 226.

собственному желанію, но по надобностямъ службы [1]). Затѣмъ прогонныя деньги на всякое разстояніе выдаются только канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ, а прочимъ служащимъ — только въ томъ случаѣ, если путь, имъ предстоящій, превышаетъ полторы тысячи верстъ [2]). Чинамъ выше шестого, имѣющимъ пожалованную аренду или владѣющимъ имѣніемъ, заключающимъ въ себѣ 100 душъ временно-обязанныхъ крестьянъ, вовсе не выдается прогонныхъ денегъ [3]). Выдача прогонныхъ денегъ на всякое разстояніе установлена въ видѣ изъятій для нѣкоторыхъ категорій лицъ, между коими упомянемъ воспитанниковъ разныхъ учебныхъ заведеній [4]). Размѣръ прогонныхъ денегъ опредѣляется чиномъ и класснымъ званіемъ [5]).

β) Казенныя подорожныя выдаются всѣмъ служащимъ, отправляемымъ къ должностямъ не по собственной волѣ, а по надобностямъ службы [6]).

γ) Просить о выдачѣ впередъ третного жалованья предоставляется всѣмъ, опредѣляемымъ къ должности, съ тѣмъ, чтобы выданная сумма была потомъ вычтена изъ ихъ жалованья. Впрочемъ, въ случаѣ смерти чиновника на пути, выданныя ему жалованье и прогонныя деньги не взыскиваются съ его наслѣдниковъ, а принимаются на счетъ казны [7]).

2. Особенныя пособія устанавливаются для нѣкоторыхъ должностей, или для должностныхъ лицъ, отправляющихся на службу въ отдаленныя мѣстности имперіи.

Прогонныя деньги отправляющимся на службу въ мѣстности, указанныя въ примѣчаніи къ ст. 1 (Сахалинъ и друг.), выдаются въ двойномъ, а въ прочія отдаленныя мѣстности — въ полутор-

---

[1]) Тамъ же, ст. 229.
[2]) Тамъ же, ст. 229, 230.
[3]) Тамъ же, ст. 231.
[4]) Тамъ же, ст. 232, 235.
[5]) См. тамъ же, ст. 233. Размѣръ этотъ виденъ изъ слѣдующей таблицы:

классъ:	прогоны на:
III	12 лошадей.
IV	10 „
V	7 „
VI	5 „
VII	4 „
VIII	3 „
Ниже VIII	2 „
Канцелярскимъ служит. . .	1 „

[6]) Тамъ же, ст. 243—247.
[7]) Тамъ же, ст. 226—228.

номъ размѣрѣ противъ положеннаго по табели [1]). Отправляющимся на службу въ генералъ-губернаторства Приамурское, Восточно-Сибирское и Туркестанское, въ область Закаспійскую, въ округи Березовскій и Сургутскій (Тоб. губ.) и въ уѣзды Кольскій, Кемскій и Мезенскій (Арханг. губ.), выдается на подъемъ и обзаведеніе: семейнымъ—годовой окладъ жалованья, одинокимъ — $^2/_3$; отправляющимся въ прочія отдаленныя мѣстности: семейнымъ — $^1/_2$, одинокимъ—$^1/_3$ оклада жалованья [2]).

Лицамъ русскаго происхожденія, опредѣляемымъ на службу въ губерніи Виленскую, Ковенскую и Гродненскую, выдаются обыкновенные прогоны по классу должности [3]); вызываемымъ или переводимымъ на службу въ царство Польское выдаются путевыя пособія (1,000, 600 и 300 р.), по классу должности и семейному положенію [4]). Пособія производятся лицамъ, опредѣляемымъ на учебную и воспитательную службу въ учебныя заведенія Виленскаго учебнаго округа; они производятся: семейнымъ въ размѣрѣ $^1/_2$, одинокимъ—$^1/_3$ оклада жалованья [5]).

б) Право на полученіе содержанія.

§ 72. Содержаніе служащихъ, по уст. о служб. гр., слагается изъ трехъ элементовъ: 1) жалованья, 2) столовыхъ денегъ и 3) квартирныхъ денегъ или квартиръ въ натурѣ. Въ нѣкоторыхъ вѣдомствахъ къ этому содержанію присоединяются и другія денежныя производства [6]).

При разсмотрѣніи правилъ о содержаніи должно разсмотрѣть: 1) основаніе для его назначенія, 2) порядокъ его производства и 3) условія его прекращенія и пріостановки.

1. Назначеніе содержанія и его размѣръ обусловливаются четырьмя основаніями: 1) чиномъ; 2) должностью; 3) Высочайшимъ усмотрѣніемъ; 4) особымъ распоряженіемъ начальства [7]). Мы уже замѣтили выше, что содержаніе вообще должно быть принадлежностью должности, независимо отъ лица, ее занимающаго. Поэтому

---

[1]) Правила и т. д., ст. 8.

[2]) Тамъ же, ст. 9. Подробныя правила о назначеніи прогонныхъ и подъемныхъ см. въ ст. 10—15.

[3]) Тамъ же, ст. 40.

[4]) Тамъ же, ст. 45.

[5]) Тамъ же, ст. 41.

[6]) Уст. о служб. гр., ст. 539.

[7]) Тамъ же, ст. 542.

представляется небезполезнымъ разсмотрѣть, какъ относятся другъ къ другу указанныя выше основанія къ назначенію содержанія.

Разсматривая это отношеніе въ томъ видѣ, какъ оно установлено закономъ, нельзя не придти къ заключенію, что нормальнымъ основаніемъ къ назначенію содержанія является должность, при чемъ размѣръ содержанія опредѣляется штатомъ, установленнымъ для каждаго вѣдомства и учрежденія. Всѣ остальныя основанія являются исключеніемъ изъ этого общаго правила.

α) Назначеніе жалованья по чину можетъ имѣть мѣсто только въ тѣхъ учрежденіяхъ, которыя не имѣютъ положительныхъ штатовъ или гдѣ самимъ закономъ оно опредѣлено по чину [1]).

β) Назначеніе содержанія по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ также составляетъ исключеніе изъ общаго правила [2]).

γ) Начальству предоставлено назначать содержаніе по своему усмотрѣнію только канцелярскимъ чиновникамъ и служителямъ, т. е. не должностнымъ лицамъ, въ собственномъ смыслѣ. Вольнонаемные нижніе служители получаютъ содержаніе по добровольному условію съ начальствомъ [3]).

Штатное содержаніе представляетъ одинъ основной элементъ— именно жалованье. Столовыя и квартирныя деньги производятся не по всѣмъ должностямъ, что̀ и указывается въ штатѣ каждаго учрежденія [4]). Квартиры въ натурѣ отводятся въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, или отъ правительства, или отъ обывателей. Для отвода квартиръ отъ правительства не установлено никакихъ общихъ правилъ. Въ иныхъ случаяхъ казенная квартира полагается служащему по штату; въ другихъ случаяхъ отводъ квартиры зависитъ отъ усмотрѣнія начальства [5]). Отводъ квартиръ обывателями является одною изъ натуральныхъ повинностей, а потому самъ законъ исчисляетъ тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя имѣютъ на то право [6]). Къ числу послѣднихъ относятся полицейскія власти при извѣстныхъ условіяхъ [7]).

2. Производство содержанія начинается со дня назначенія на должность, т. е. со дня состоявшихся о томъ приказовъ. Лицамъ, не явившимся въ опредѣленный срокъ, оно назначается со дня ихъ явки къ должности, если они не представятъ уважительныхъ при-

---

[1]) Тамъ же, ст. 543.
[2]) Тамъ же, ст. 547.
[3]) Тамъ же, ст. 549—551.
[4]) Тамъ же, ст. 544, примѣч.
[5]) Тамъ же, ст. 552, 553.
[6]) Тамъ же, ст. 556 и уст. о зем. пов., ст. 243.
[7]) См. прилож. къ ст. 556 уст. о служб. гр.

чинъ своей просрочки [1]). Относительно порядка выдачи содержанія установлены слѣдующія правила. Содержаніе получается въ томъ учрежденіи, гдѣ кто служитъ. Но должностнымъ лицамъ, отлучившимся, по дѣламъ службы или по случаю вакантнаго времени, въ другую мѣстность, дозволяется получать его по довѣренностямъ. Затѣмъ, выдача жалованья производится помѣсячно (считая мѣсяцъ въ 30 дней) съ 20-го числа каждаго мѣсяца. Столовыя выдаются впередъ за мѣсяцъ, а квартирныя — за треть, также впередъ, при чемъ переборы, могущіе произойти отъ перемѣщенія, отставки или смерти чиновниковъ, принимаются на счетъ казны [2]).

3. Право должностного лица на присвоенное ему содержаніе есть его имущественное право, а потому оно не можетъ быть предметомъ ограниченій, кромѣ указанныхъ въ законѣ. Ограниченія эти состоятъ въ слѣдующемъ: а) оклады чиновниковъ и канцелярскихъ служителей подвергаются ежегоднымъ вычетамъ въ пользу пенсіоннаго капитала; б) они подвергаются временнымъ вычетамъ въ слѣдующихъ случаяхъ: α) при увеличеніи содержанія должностному лицу; этотъ вычетъ установленъ взамѣнъ существовавшаго прежде вычета при производствѣ въ слѣдующій чинъ; β) при пожалованіи орденомъ; γ) по частнымъ долгамъ и взысканіямъ, на покрытіе коихъ удерживается часть жалованья; δ) по штрафамъ, казеннымъ начетамъ и другимъ взысканіямъ [3]).

4. Въ связи съ этими общими правилами о назначеніи и производствѣ содержанія, должно изложить и нѣкоторыя особенныя правила, касающіяся этихъ предметовъ.

α) Мы указали выше, что соединеніе двухъ должностей, съ полученіемъ по каждой изъ нихъ содержанія, не допускается по общему правилу. Но въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ это допущено, должностное лицо по второй должности получаетъ одно жалованье и столовыя деньги, безъ квартирныхъ [4]).

β) При исправленіи должности, лицо, исправляющее ее, получаетъ содержаніе, ей присвоенное, въ томъ случаѣ, если она: 1) вакантна, и лицо, исправляющее эту должность, не получаетъ высшаго содержанія; 2) если лицо, занимающее должность, подвергается долго: временному умопомѣшательству—тогда исправляющему должность, по истеченіи 4-хъ мѣсяцевъ, назначается полный окладъ. Поэтому лицо, исправляющее другую должность, по случаю отпуска,

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 558.

[2]) Тамъ же, ст. 577—585.

[3]) Тамъ же, ст. 587 и 588.

[4]) Тамъ же, ст. 568. Квартирныя деньги назначаются въ этомъ случаѣ по окладу высшей изъ занимаемыхъ должностей.

командировки или болѣзни лица, занимающаго эту должность, не получаетъ добавочнаго содержанія; исключеніе установлено для лицъ, не получающихъ жалованья, когда они вступятъ въ исправленіе должности по распоряженію начальства [1]). Затѣмъ, исключеніе относительно полученія столовыхъ денегъ установлено для исправляющихъ должность нѣкоторыхъ сибирскихъ губернаторовъ [2]).

5. Выдача содержанія пріостанавливается, производится въ меньшемъ размѣрѣ или вовсе прекращается въ слѣдующихъ случаяхъ:

α) Лица, отлучившіяся въ долговременные отпуски (см. выше), не получаютъ содержанія за все время ихъ отлучки сверхъ указанной мѣры. Исключенія изъ этого правила указаны выше. Къ нимъ должно прибавить постановленіе относительно душевно-больныхъ, въ силу котораго чиновники, подвергшіеся сумасшествію и пользующіеся въ больницахъ для душевно-больныхъ въ теченіе года, не увольняются отъ службы и не лишаются присвоеннаго имъ содержанія; послѣднее—если они имѣютъ жену и дѣтей [3]).

β) Содержаніе уменьшается лицамъ, состоящимъ подъ судомъ и слѣдствіемъ. При этомъ должно различать нѣсколько случаевъ.

1) Лица, преданныя суду или находящіяся подъ слѣдствіемъ, но оставленныя при исправленіи занимаемыхъ ими должностей, могутъ быть лишены половины получаемаго ими жалованья, причемъ другая половина выдается имъ въ случаѣ оправданія. Столовыя же деньги, равно какъ и другія добавочныя дачи — производятся имъ вполнѣ.

2) Чиновникамъ, преданнымъ суду или находящимся подъ слѣдствіемъ, съ увольненіемъ ихъ отъ должности, впредь до окончанія слѣдствія и суда производится половинное жалованье, но не по должности, а по ихъ чинамъ, по особой табели [4]). Въ случаѣ оправданія ихъ, имъ выдается жалованье за все время по должности, за вычетомъ содержанія, полученнаго ими по табели.

3) Половинное жалованье производится только тѣмъ чиновникамъ, которые состоятъ подъ слѣдствіемъ и судомъ за преступленіе по должности, а не по частнымъ случаямъ, не относящимся до службы.

4) Возвратъ содержанія не производится чиновникамъ, освобо-

---

[1]) Тамъ же, ст. 559—561.

[2]) Тамъ же, ст. 563.

[3]) Тамъ же, ст. 571.

[4]) См. тамъ же, прилож. къ ст. 590.

жденнымъ отъ суда Всемилостивѣйшимъ манифестомъ или оставленнымъ въ подозрѣніи [1]).

5) Половинное жалованье не производится лицамъ, оставившимъ службу или уволеннымъ отъ нея до назначенія надъ ними слѣдствія, а также добровольно оставившимъ службу во время производства надъ ними слѣдствія и суда [2]).

γ) Производство содержанія прекращается: 1) смертью служащаго; но содержаніе, имъ выслуженное, но неполученное, остается собственностью его наслѣдниковъ, которые могутъ получить его, если обратятся о томъ съ просьбою въ теченіе двухъ годичнаго срока [3]); 2) лицамъ, уволеннымъ отъ службы по прошенію или безъ прошенія, а также устраняемымъ отъ должностей съ представленіемъ о совершенномъ ихъ удаленіи. Выдача содержанія прекращается со времени появленія приказа объ ихъ увольненіи [4]).

Производство содержанія чиновникамъ прекращается также въ случаѣ упраздненія установленій, въ коихъ они служатъ, а также въ случаѣ оставленія чиновниковъ за штатомъ, по случаю сокращенія ихъ числа въ данномъ вѣдомствѣ или учрежденіи. Но въ данномъ случаѣ было бы несправедливо прекратить содержаніе этимъ лицамъ немедленно, ибо ихъ служебныя отношенія прекратились, независимо отъ ихъ воли и не по ихъ винѣ. Вслѣдствіе этого, уст. о служб. гр. постановляетъ, что этимъ лицамъ, въ теченіе года или до опредѣленія ихъ къ должности (если это случится до истеченія года), производится жалованье (но не все содержаніе). Канцелярскимъ служителямъ, въ этихъ случаяхъ, выдается единовременно годовой окладъ.

Дѣйствіе этого правила ограничивается, однако, слѣдующими постановленіями: 1) оно не имѣетъ примѣненія въ случаѣ упраздненія временныхъ установленій; 2) оно не примѣняется въ тѣхъ случаяхъ, когда чиновники, оставшіеся за штатомъ, отказались принять предложенныя имъ начальствомъ другія должности, равныя прежнимъ во всѣхъ отношеніяхъ [5]).

Служащіе въ отдаленныхъ или привилегированныхъ мѣстностяхъ, въ отношеніи содержанія, пользуются особыми льготами. Онѣ состоятъ: 1) въ прибавкахъ къ жалованью; 2) въ единовременныхъ

---

[1]) См. тамъ же, ст. 589, 590, 594 и 602.

[2]) Тамъ же, ст. 596, 597.

[3]) Тамъ же, ст. 575.

[4]) Но лица, обязанныя сдать находящееся у нихъ на храненіи казенное имущество (приставы, казначеи), получаютъ содержаніе по день сдачи.

[5]) Тамъ же, ст. 572 и 573.

пособіяхъ; 3) въ пособіяхъ на воспитаніе дѣтей; 4) въ льготахъ по отпускамъ.

1. Въ отдаленныхъ мѣстностяхъ прибавки къ жалованью назначаются по выслугѣ чиновникомъ пятилѣтія, при чемъ прибавки производятся одинъ, два и три раза, смотря по разряду мѣстности. Именно, для мѣстностей, указанныхъ въ прим. къ ст. 1 Правилъ, установлено три пятилѣтія; для прочихъ отдаленныхъ мѣстностей, кромѣ нѣкоторыхъ уѣздовъ Архангельской, Олонецкой и Вологодской губ.,— два; для уѣздовъ названныхъ губерній—одно.

Размѣръ прибавки для мѣстностей перваго разряда, а также для всѣхъ частей генералъ-губернаторства Приамурскаго и Восточной Сибири—25%; для прочихъ мѣстностей—20% [1]). Порядокъ исчисленія и назначенія прибавокъ подробно указанъ въ ст. 20 – 27.

Въ девяти западныхъ губерніяхъ прибавки къ жалованью по нѣкоторымъ должностямъ установлены самими Правилами, впредь до изданія новыхъ штатовъ (т. е. просто увеличено содержаніе). Однимъ изъ этихъ должностныхъ лицъ содержаніе увеличено на 50%, другимъ—на 20% [2]). Въ губерніяхъ царства Польскаго прибавка къ содержанію назначается по пятилѣтіямъ (коихъ положено два) и въ размѣрѣ 15%, а учебной службы 25% [3]).

2. Лицамъ, служащимъ въ особо-привилегированныхъ мѣстностяхъ (Сахалинъ и проч.) и вообще въ Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ, чрезъ каждыя 10 лѣтъ службы, назначается единовременное пособіе, въ размѣрѣ полуторныхъ прогоновъ, исчисляемыхъ по классу должности и по разстоянію мѣста, изъ коего они были вызваны на службу. Въ Туркестанскомъ ген.-губ. означенное пособіе исчисляется въ размѣрѣ ординарныхъ прогоновъ.

3. Лицамъ, служащимъ въ отдаленныхъ мѣстностяхъ и въ царствѣ Польскомъ, даются льготы и назначаются пособія для воспитанія дѣтей [4]).

4. Отпуски съ сохраненіемъ содержанія могутъ быть разрѣшаемы: для служащихъ въ Приамурскомъ генералъ-губернаторствѣ до 6 мѣсяцевъ; для служащихъ въ остальныхъ частяхъ Сибири, въ ген.-губ. Туркестанскомъ и Степномъ, а также въ Закаспійской области—до 4 мѣсяцевъ [5]).

---

[1]) Правила, ст. 18 и 19.
[2]) Тамъ же, ст. 39.
[3]) Тамъ же, ст. 47.
[4]) Тамъ же, ст. 30, 31, 48.
[5]) Тамъ же, ст. 32.

в) Право на полученіе пособій при командировкахъ по дѣламъ службы.

§ 73. Должностныя лица, обязанныя исполнять всѣ законныя порученія своихъ начальствъ не обязаны, однако, принимать на себя издержки, сопряженныя съ исполненіемъ этихъ порученій. Слѣдовательно, во всѣхъ случаяхъ, когда должностное лицо исполняетъ порученіе, сопряженное съ издержками, возмѣщеніе послѣднихъ падаетъ на казну. Изъ всѣхъ видовъ этихъ порученій самое видное мѣсто занимаютъ такъ называемыя командировки по дѣламъ службы, предполагающія путевыя издержки и расходы по содержанію себя въ мѣстѣ командировки (въ другомъ городѣ или за границею). Но случаи командировки, т. е. экстренныхъ порученій, исполненіе коихъ сопряжено съ отъѣздомъ, а иногда и съ многочисленными разъѣздами должностного лица, не суть единственные поводы къ особымъ издержкамъ. Ихъ влекутъ за собою и разные періодическіе объѣзды по волѣ закона (объѣзды губерній губернаторами и генералъ-губернаторами, учебныхъ округовъ попечителями и т. д.). Вслѣдствіе этого, самъ законъ подводитъ эти объѣзды ex lege подъ понятіе командировокъ, т. е. включаетъ ихъ въ разрядъ случаевъ, дающихъ должностнымъ лицамъ право на полученіе пособій [1]).

Форма этихъ пособій различна и, конечно, не всѣ они выдаются всѣмъ служащимъ совмѣстно и одинаково. Вообще они состоятъ: 1) въ пособіи на путевыя издержки въ тѣсномъ смыслѣ и 2) въ пособіи на содержаніе должностного лица во время исполненія возложеннаго на него порученія. Къ первой категоріи относятся: а) прогонныя деньги; б) выдача казенныхъ подорожныхъ; в) безплатная выдача заграничныхъ паспортовъ; г) пособіе на подъемъ и путевыя издержки; ко второй категоріи относятся: а) суточныя деньги и б) квартирныя деньги [2]). Подробныя правила о выдачѣ этихъ пособій содержатся въ ст. 613—659 уст. о служб. гр. Но вообще и здѣсь принимается общимъ правиломъ, что размѣръ назначенія прогонныхъ, подъемныхъ, суточныхъ (или порціонныхъ) и квартирныхъ денегъ опредѣляется классами чиновъ командируемыхъ [3]). По нѣкоторымъ вѣдомствамъ (напримѣръ, телеграфному) порціонныя деньги назна-

---

[1]) Именно, постановленія какъ о командировкахъ, такъ и объ объѣздахъ изложены совмѣстно въ главѣ 3 раздѣла III кн. I уст. о служб. гр. (Св. Зак., т. III), ст. 607—659.

[2]) Тамъ же, ст. 607.

[3]) См. тамъ же, ст. 613, 631, 634, 655.

чаются по должностямъ [1]). Особо закономъ назначаются пособія нѣкоторымъ должностнымъ лицамъ, именно прогонныя деньги генералъ-губернаторамъ, военнымъ губернаторамъ и губернаторамъ [2]) и ревизующимъ сенаторамъ, равно какъ и состоящимъ при нихъ чиновникамъ [3]).

Б. Право служащихъ на защиту ихъ безопасности и достоинства.

§ 74. Должностное лицо, призванное исполнять требованія закона и распоряженія высшаго правительства, обязанное поддерживать уваженіе къ закону и къ достоинству власти, охранять порядокъ и безопасность, само, въ свою очередь, должно быть ограждено отъ посягательствъ на его безопасность и достоинство. Безнаказанность насильственныхъ дѣйствій, учиняемыхъ надъ представителями правительства и оскорбленій, причиняемыхъ имъ при отправленіи ихъ обязанностей—было бы явнымъ признакомъ безсилія самого правительства и парализировало бы всѣ отправленія государственной власти. Защита служащихъ лицъ тѣмъ болѣе необходима, что при отправленіи иныхъ обязанностей должностное лицо сталкивается съ очень могущественными личными интересами управляемыхъ, часто идущими въ разрѣзъ съ требованіями закона и правительства. Есть обязанности, весьма непріятныя, но существенно необходимыя. Наконецъ, должностное лицо несетъ отвѣтственность за неисполненіе возлагаемыхъ на него порученій; но было бы несправедливо установлять такую отвѣтственность, не обезпечивъ въ то же время личной неприкосновенности должностныхъ лицъ, при отправленіи ими своихъ обязанностей.

Наше законодательство, въ этомъ отношеніи, сдѣлало много. Если оно и подлежитъ критикѣ, то никакъ не съ точки зрѣнія недостаточности гарантій для служащихъ. Уложеніе о наказаніяхъ и уст. о наказ., налаг. мир. суд., содержатъ въ себѣ постановленія достаточно строгія; въ 1878 году значительно измѣнена также подсудность дѣлъ этого рода, такъ какъ они переданы судебнымъ палатамъ, въ особомъ ихъ присутствіи и изъяты изъ вѣдѣнія окружныхъ судовъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей [4]). Но обезпеченіе

---

[1]) Тамъ же, ст. 653.

[2]) Тамъ же, ст. 615, 616.

[3]) Тамъ же, ст. 633, 635.

[4]) Законъ 9-го мая 1878 года, изданный въ видѣ закона временнаго. Онъ относится: 1) къ дѣламъ о преступленіяхъ предусмотрѣнныхъ гл. 1, 2 и 5 раздѣла IV

должностныхъ лицъ должно бы быть приведено въ соотвѣтствіе съ порядкомъ возбужденія ихъ отвѣтственности въ случаѣ незаконныхъ съ ихъ стороны дѣйствій. А въ этомъ отношеніи, какъ мы указали выше, наше законодательство заставляетъ желать многаго.

§ 75. Законъ даетъ свою особенную защиту должностному лицу въ общихъ интересахъ службы, слѣдовательно, не какъ лицу частному, а какъ органу правительства. Поэтому означенная защита имѣетъ въ виду огражденіе лица должностного отъ насилій и оскорбленій, могущихъ быть нанесенными ему при отправленіи имъ своихъ обязанностей или вслѣдствіе ихъ отправленія. Она не простирается за эти предѣлы. Въ частныхъ своихъ отношеніяхъ должностныя лица пользуются защитою, предоставленною закономъ всѣмъ другимъ подданнымъ.

При исполненіи своихъ обязанностей, должностныя лица отдѣльно, или въ составѣ присутствія, имѣютъ право: 1) на законномѣрное повиновеніе какъ своимъ распоряженіямъ, такъ и приводимымъ ими въ исполненіе распоряженіямъ и законамъ правительства; 2) право на уваженіе, соотвѣтствующее ихъ положенію, какъ органовъ государственной власти. Въ этихъ двухъ отношеніяхъ, должностныя лица, при исполненіи ими своихъ обязанностей, могутъ встрѣтиться: 1) съ сопротивленіемъ и неповиновеніемъ ихъ распоряженіямъ; 2) съ оскорбленіями, наносимыми имъ при отправленіи ими своихъ обязанностей, или вслѣдствіе такого отправленія. Оба рода такихъ дѣяній отнесены нашимъ уголовнымъ закономъ къ разряду преступленій противъ порядка управленія.

а) Постановленіе о сопротивленіи и неповиновеніи властямъ[1]) мы оставимъ безъ подробнаго разсмотрѣнія, такъ какъ эти постановленія имѣютъ въ виду оградить не столько личность служащихъ или достоинство присутственныхъ мѣстъ, сколько твердость самихъ законовъ и правительственныхъ распоряженій, приводимыхъ въ дѣйствіе должностными лицами. Притомъ указанныя въ гл. 1 разд. IV улож. о наказ. преступныя дѣйствія сами по себѣ направлены не про-

---

улож. о наказ. (сопротивленіе распоряженіямъ правительства и неповиновеніе властямъ, оскорбленіе и явное неуваженіе къ присутственнымъ мѣстамъ и чиновникамъ при отправленіи ими своихъ обязанностей, взломъ тюремъ, уводъ и побѣгъ находящихся подъ стражей или надзоромъ), если эти преступленія влекутъ за собою наказаніе, соединенное съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ; 2) къ насильственнымъ дѣйствіямъ всякаго рода и угрозамъ противъ должностныхъ лицъ, нанесеннымъ при исполненіи ими служебныхъ обязанностей или вслѣдствіе такого исполненія, если эти преступленія обложены наказаніемъ, соединеннымъ съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія.

[1]) Улож. о наказ., ст. 262—275. Уст. о наказ., налаг. мир. суд., ст. 29 и 30

тивъ данныхъ представителей власти, а противъ закона, распоряженія или судебнаго приговора, приводимаго въ исполненіе означенными лицами. Но сопротивленіе можетъ принять форму насильственныхъ дѣйствій надъ должностными лицами или сопровождать его. Сюда относятся случаи: 1) учиненія побоевъ или иного насильственнаго дѣйствія надъ должностнымъ лицомъ при отправленіи имъ своихъ обязанностей [1]); 2) удержанія чиновника отъ исполненія имъ своихъ обязанностей угрозами, отъ коихъ послѣдній могъ въ самомъ дѣлѣ считать себя въ опасности [2]). Но и въ томъ, и въ другомъ случаѣ составъ преступленія опредѣляется тѣмъ, что преступникъ имѣлъ въ виду не оказаніе неуваженія должностному лицу, а воспрепятствованіе ему исполнить свои обязанности [3]).

б) Постановленія, предусматривающія оскорбленія и всякое неуваженіе къ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ, содержатся во главѣ 2 разд. IV улож. о наказ.; оскорбленія низшихъ агентовъ власти предусмотрѣны ст. 31 уст. о наказ., налаг. мир. суд. Нельзя не замѣтить, что въ указанной главѣ улож. о наказ. содержатся постановленія, не относящіяся къ оскорбленію должностныхъ лицъ, но предусматривающія дѣйствія, направленныя къ оказанію неуваженія правительственной власти вообще. Сюда относятся постановленія, предусматривающія поврежденія и искаженія указовъ, присланныхъ для обнародованія и выставленныхъ для того въ публичномъ мѣстѣ, поврежденія гербовъ и надписей, поруганіе и искаженіе памятниковъ [4]).

Затѣмъ, изъ дѣйствій, прямо подходящихъ подъ указанныя выше понятія, одни могутъ быть направлены противъ присутственныхъ мѣстъ или облагаются особымъ наказаніемъ, когда они совершены въ присутственномъ мѣстѣ; другія могутъ имѣть примѣненіе какъ къ присутственнымъ мѣстамъ, такъ и къ отдѣльнымъ должностнымъ

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 271. Подъ насильственными дѣйствіями можетъ быть понимаемо и лишеніе свободы (Рѣш. угол. касс. деп. 1868, № 69).

[2]) Тамъ же, ст. 272.

[3]) Угол. касс. деп. сената, разъясняя ст. 271, говоритъ: „характеристическимъ признакомъ дѣянія, указаннаго въ ст. 271, отличающимъ его отъ сходнаго съ нимъ по внѣшнимъ признакамъ преступленія, предусмотрѣннаго въ ст. 285 (оскорбленіе чиновника дѣйствіемъ), представляется особенность въ направленіи воли лица, совершающаго преступленіе, заключающаяся въ стремленіи его воспрепятствовать исполненію извѣстнаго распоряженія правительственной власти, тогда какъ, совершая преступленіе предусмотрѣнное ст. 285, виновный оказываетъ единственно неуваженіе къ достоинству этой власти чрезъ унизительное съ нею обхожденіе". 1878 г., № 544.

[4]) Улож. о наказ., ст. 276—278. Если виновные въ дѣйствіяхъ, предусм. ст. 277 и 278 улож. о наказ., не имѣли въ виду оказать неуваженія къ властямъ, то къ нимъ примѣняется ст. 33 уст. о наказ., налаг. мир. суд.

лицамъ; третьи—только къ послѣднимъ; четвертыя, наконецъ, касаются низшихъ агентовъ власти.

1. Къ первой категоріи относятся: α) оказаніе неуваженія къ присутственному мѣсту во время его засѣданія и въ самой его камерѣ словами или дѣйствіемъ, или въ бумагѣ, поданной въ это мѣсто [1]). Дѣйствія, предусмотрѣнныя въ ст. 282 улож. о наказ., должно отличать отъ нарушенія порядка засѣданій въ судебныхъ мѣстахъ и употребленія во время судебныхъ преній оскорбительныхъ для противника выраженій. Этого рода дѣйствія подлежатъ дисциплинарной власти предсѣдательствующаго, на котораго вообще возлагается поддержаніе порядка въ засѣданіяхъ [2]). Подъ дѣйствіе ст. 282 подходитъ также оскорбленіе мировыхъ судей въ ихъ камерахъ, хотя послѣдніе отправляютъ правосудіе единолично. Но камера мирового судьи также считается присутственнымъ мѣстомъ [3]). β) Оскорбленіе ругательными и поносительными словами или дѣйствіемъ лица частнаго, но въ камерѣ и во время присутствія [4]).

2. Ко второй категоріи относятся: α) составленіе, подкидываніе и распространеніе ругательныхъ писемъ, сочиненій или изображеній, оскорбительныхъ для управленій или должностныхъ лицъ [5]). Въ данномъ случаѣ, законъ предусматриваетъ ругательныя письма и изображенія, составленныя съ цѣлью оскорбить присутственное мѣсто или должностное лицо по поводу ихъ дѣйствій по исполненію служебныхъ обязанностей. Поэтому подъ дѣйствіе ст. 280 не подходятъ дѣйствія, совершаемыя путемъ печати, и именно: 1) опозореніе и клевета, т. е. оглашенія обстоятельствъ, могущихъ повредить ихъ чести, достоинству и доброму имени [6]). Въ этомъ отношеніи должностныя лица пользуются гарантіею не бо̀льшею, какъ и частныя лица. Основанія къ тому выяснены рѣшеніемъ угол. касс. деп. слѣдующимъ образомъ: „при личномъ оскорбленіи, пострадавшимъ является не только лицо оскорбленное, но и правительственная власть, униженная въ лицѣ своего уполномоченнаго, почему и преступленіе это отнесено къ преступленіямъ противъ порядка управленія. Такой солидарности нѣтъ при клеветѣ, и законъ тогда только подвергаетъ наказанію распространителей извѣстій, позорящихъ честь и достоинство лица служащаго, когда обвиняемый не дока-

---

[1]) Улож. о наказ., ст. 282.
[2]) Учр. суд. уст., ст. 154—159.
[3]) Рѣш. угол. касс. деп. 1870 г., № 267; 1873 г., № 865.
[4]) Улож. о наказ., ст. 287.
[5]) Тамъ же, ст. 279 и 280.
[6]) Тамъ же, ст. 1039.

жетъ справедливости распространенныхъ имъ фактовъ“ [1]). 2) Оскорбительные отзывы о должностныхъ лицахъ и установленіяхъ, заключающіе въ себѣ брань и злословіе, безъ указанія позорящихъ обстоятельствъ [2]). Всѣ оскорбленія такого рода являются оскорбленіями частными, а потому преслѣдованіе ихъ можетъ быть начато только въ порядкѣ частнаго обвиненія, и дѣло можетъ быть окончено примиреніемъ. Напротивъ, преслѣдованіе дѣяній, предусмотрѣнныхъ ст. 280, принадлежитъ прокурорскому надзору, и дѣла этого рода не могутъ быть оканчиваемы примиреніемъ [3]). β) Помѣщеніе съ намѣреніемъ въ жалобахъ или другихъ бумагахъ, подаваемыхъ въ присутственныя мѣста или должностному лицу, выраженій, оскорбительныхъ для другого мѣста или лица [4]).

3. Къ третьей категоріи относятся дѣйствія, направленныя противъ отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Сюда относятся: а) оскорбленіе дѣйствіемъ должностного лица, хотя и не въ присутственномъ мѣстѣ, но при исполненіи имъ обязанностей или вслѣдствіе ихъ исполненія [5]); б) оскорбленіе чиновника, при тѣхъ же условіяхъ, ругательными и поносительными словами какъ словесно, такъ и на письмѣ [6]).

4. Оскорбленіе словами и дѣйствіемъ полицейскихъ и другихъ стражей и служителей судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ, а также лѣсныхъ и полевыхъ сторожей, во время отправленія ими должности, предусматривается ст. 31 уст. о наказ., налаг. мир. суд. Законъ 25 янв. 1878 г. распространилъ дѣйствіе этой статьи и на оскорбленіе желѣзно-дорожныхъ сторожей и другихъ агентовъ желѣзно-дорожнаго управленія при отправленіи ими должности.

В. Права служащихъ на почетныя выгоды и преимущества.

§ 76. Должностныя лица, по своимъ чинамъ, пользуются почетными преимуществами, которыя распространяются и на ихъ женъ

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1878 г., № 4.

[2]) Улож. о наказ., ст. 1040.

[3]) Рѣш. угол. касс. деп. 1866 г., № 43; 1867 г., №№ 197 и 513; 1869 г., №№ 517 и 688; 1870 г., № 883 и 1871 г., № 559.

[4]) Улож. о наказ., ст. 283.

[5]) Тамъ же, ст. 285. Хотя эта статья говоритъ только „о побояхъ и другихъ насильственныхъ дѣйствіяхъ“, но, по разъясненію сената, подъ дѣйствіе этой статьи подходятъ и другія оскорбленія дѣйствіемъ, выражающія презрѣніе къ личности,— напримѣръ, бросаніе въ него какихъ нибудь предметовъ. Рѣш. угол. касс. деп. 1877 г., № 67.

[6]) Улож. о наказ., ст. 286 и рѣш. угол. касс. деп. 1866 г., № 43; 1872 г., №№ 284 и 1113.

и семейства. Вообще, поступленіе въ службу и пріобрѣтеніе на ней класснаго чина видоизмѣняютъ права состоянія служащаго, если онъ не изъ дворянъ. Чинами пріобрѣтается, сообразно ихъ классу, почетное гражданство, личное или потомственное дворянство [1]). Затѣмъ, лица, занимающія должность высшую противъ класса ихъ чина или вовсе не имѣющія чиновъ, во все время пребыванія въ этихъ должностяхъ, пользуются правами, предоставленными ихъ классами [2]).

Особенныя отличія, установленныя для служащихъ, суть награды, жалуемыя за заслуги, оказанныя на службѣ. Они имѣютъ шесть видовъ: 1) Высочайшее благоволеніе; 2) чины; 3) ордена; 4) назначеніе арендъ и пожалованіе земель; 5) подарки отъ Высочайшаго имени; 6) единовременныя денежныя выдачи [3]).

Нѣкоторыя изъ этихъ наградъ (чины и ордена) могутъ быть жалуемы и неслужащимъ, по усмотрѣнію Государя. Но награды, полученныя внѣ службы, не имѣютъ тѣхъ юридическихъ послѣдствій, какія сопряжены съ наградами, полученными на службѣ. Именно, пожалованіе чинами и орденами внѣ службы не сообщаетъ правъ дворянскаго состоянія.

Правила о назначеніи наградъ находятся въ связи съ ихъ существомъ, къ разсмотрѣнію котораго мы и обратимся.

I. Высочайшее благоволеніе бываетъ общее или именное: въ первомъ случаѣ, оно объявляется всему вѣдомству или управленію; во второмъ—одному или нѣсколькимъ лицамъ поименно. Значеніе именного Высочайшаго благоволенія состоитъ въ томъ, что лицамъ, его получившимъ, сокращается годъ изъ сроковъ, установленныхъ для полученія чиновъ и орденовъ за выслугу лѣтъ.

II. О значеніи чиновъ было сказано выше.

III. Орденъ, по смыслу нашего законодательства, есть почетное кавалерское общество, имѣющее свои опредѣленные знаки, носимые лицами, причисленными къ ордену [4]). Знаки орденовъ различаются: 1) по отдѣльнымъ орденамъ и 2) по ихъ степенямъ, если данный орденъ имѣетъ степени. Кромѣ того, нѣкоторые ордена имѣютъ свое особое орденское одѣяніе, носимое въ нѣкоторыхъ случаяхъ [5]). Всѣхъ орденовъ въ Россіи восемь, а именно:

1. Орденъ св. апостола Андрея Первозваннаго, учрежденный

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 526, и часть I этого сочиненія.
[2]) Уст. о служб. гр., ст. 511.
[3]) Тамъ же, ст. 662.
[4]) Св. Зак., т. I, учр. орд., изд. 1876 г. ст. 157 и 158.
[5]) Тамъ же, ст. 159.

императоромъ Петромъ Великимъ, который вообще ввелъ въ Россіи пожалованіе орденами [1]). Имѣетъ одну степень [2]).

2. Орденъ св. Екатерины или освобожденія (для особъ женскаго пола), учрежденъ также при Петрѣ Великомъ, въ память освобожденія его при Прутѣ [3]). Имѣетъ двѣ степени: дамъ большого креста и дамъ малаго креста [4]).

3. Орденъ св. Александ'ра Невскаго, имѣетъ одну степень [5]).

4. Прежде польскій и присоединенный (при императорѣ Николаѣ I) орденъ Бѣлаго Орла [6]). Называется императорскимъ и царскимъ (по царству Польскому) орденомъ и имѣетъ также одну степень [7]).

5. Императорскій военный орденъ св. великомученика и побѣдоносца Георгія, учрежденный единственно для награжденія военныхъ заслугъ императрицею Екатериною II въ 1769 году [8]). Имѣетъ четыре степени [9]), кромѣ особаго знака отличія (т. наз. солдатскаго Георгія) для нижнихъ чиновъ, также въ четырехъ степеняхъ [10]).

6. Орденъ св. равноапостольнаго князя Владиміра, установленный въ 1782 году имп. Екатериною II [11]) „въ награду подвиговъ, совершаемыхъ на поприщѣ государственной службы и въ воздаяніе трудовъ, для пользы общественной подъемлемыхъ". Имѣетъ четыре степени, изъ коихъ первыя двѣ называются степенями большого креста [12]).

7. Голштинскій орденъ св. Анны, введенный въ число русскихъ орденовъ императоромъ Павломъ I [13]); имѣетъ четыре степени сверхъ особаго знака отличія для низшихъ воинскихъ чиновъ [14]).

8. Императорскій и царскій орденъ св. Станислава, прежде польскій, а съ 1832 г. [15]) причисленный къ императорскимъ русскимъ орденамъ; имѣетъ три степени [16]).

---

[1]) П. С. З. № 1931.
[2]) Учр. орд., ст. 279.
[3]) П. С. З. № 2860.
[4]) Учр. орд., ст. 295.
[5]) Тамъ же, ст. 319.
[6]) 2-е П. С. З. № 5093 (1832 г.).
[7]) Учр. орд., ст. 333.
[8]) П. С. З. № 13387.
[9]) Учр. орд., ст. 345.
[10]) Тамъ же, ст. 398.
[11]) П. С. З. № 15515.
[12]) Учр. орд., ст. 456.
[13]) П. С. З. № 17708.
[14]) Учр. орд., ст. 539 и 558.
[15]) 2-е П. С. З. № 5093.
[16]) Учр. орд., ст. 613.

Сверхъ того, къ числу знаковъ отличія относятся знаки безпорочной службы, какъ вообще, такъ и по нѣкоторымъ вѣдомствамъ особенно. Наконецъ, для награжденія спеціальныхъ заслугъ по попеченію о больныхъ и раненыхъ воинахъ, въ 1878 году установленъ особый знакъ отличія краснаго креста.

Знакъ краснаго креста предназначенъ для награжденія особъ женскаго пола, которыя, посвятивъ себя попеченію о раненыхъ и больныхъ воинахъ, своею дѣятельностью на семъ поприщѣ, оказываютъ особенныя заслуги и извѣстны притомъ своими высокими нравственными качествами. Онъ имѣетъ двѣ степени. Дѣла по награжденію этимъ знакомъ вѣдаются капитуломъ орденовъ [1]). Знакъ отличія жалуется Государыней Императрицей съ соизволенія Государя [2]).

Верховный начальникъ или гроссмейстеръ всѣхъ орденовъ есть Императоръ. Но главное завѣдываніе всѣми орденами и знаками отличія сосредоточивается въ учрежденномъ императоромъ Павломъ I и преобразованномъ въ 1882 году капитулѣ орденовъ [3]).

Капитулъ орденовъ состоитъ подъ главнымъ начальствомъ канцлера орденовъ, званіе котораго соединяется съ должностью министра императорскаго двора, въ составъ котораго входятъ: 1) оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ (онъ же оберъ-церемоніймейстеръ Высочайшаго двора); 2) управляющій дѣлами капитуловъ и 3) канцелярія. Присутствіе капитула упразднено. Къ вѣдомству капитула принадлежатъ также временныя собранія кавалеровъ орденовъ подъ названіемъ кавалерскихъ думъ, составляемыхъ для окончательнаго разсмотрѣнія представленій о наградѣ нѣкоторыми орденами разныхъ лицъ за особенныя отличія и за выслугу опредѣленныхъ въ статутѣ сроковъ [4]). Думы составляются изъ 12 старшихъ кавалеровъ ордена, подъ предсѣдательствомъ старшаго кавалера первой степени. Кромѣ этихъ думъ, къ вѣдомству капитула принадлежитъ дума знака отличія безпорочной службы.

IV. Аренды или замѣняющія ихъ денежныя производства назначаются отъ четырехъ до двадцати лѣтъ. Награжденіе землями совершается именными повелѣніями министру государственныхъ имуществъ. Подарки отъ Высочайшаго имени бываютъ двухъ родовъ: одни съ вензелевымъ изображеніемъ Высочайшаго имени и вы-

---

[1]) Св. Зак., т. I, учр. орд., примѣчаніе къ ст. 13, по прод. 1886 года и приложеніе къ ней.

[2]) П. С. З. № 17908, и 2-е П. С. З. № 5093.

[3]) Учр. орд., ст. 1—8.

[4]) Тамъ же, ст. 8, п. 1 и ст. 108. Кавалерскія думы имѣютъ ордена св. Георгія, ст. 350 и 351, св. Владиміра, ст. 521, св. Анны, ст. 568.

даваемые изъ Кабинета Е. И. В.; другіе—обыкновенные, пріобрѣтаемые министерствами и главными управленіями на счетъ принадлежащихъ имъ суммъ. Послѣдніе, по желанію награждаемаго, могутъ быть замѣнены денежными суммами цѣнности подарка. Единовременныя денежныя выдачи могутъ быть выданы въ размѣрѣ, не превышающемъ годового оклада жалованья награждаемаго, а если онъ получаетъ нѣсколько окладовъ, то высшаго изъ нихъ [1]).

§ 77. Правила о порядкѣ представленія къ наградамъ и ихъ пожалованія, въ частностяхъ различаются по свойствамъ наградъ. Особенно же различны правила о награжденіи орденами, такъ какъ нѣкоторые изъ послѣднихъ могутъ быть жалуемы при наличности заслугъ, прямо указанныхъ въ законѣ, кромѣ того—по предварительномъ разсмотрѣніи представленія въ кавалерской думѣ (напр. 4-й ст. ордена св. Владиміра).

Но законъ установляетъ и нѣкоторыя общія правила, состоящія въ слѣдующемъ:

1. Право награжденія служащихъ вообще принадлежитъ правительству. Всякія приношенія отъ обществъ и сословій и всякія изъявленія благодарности воспрещены [2]).

2. Награжденіе лицъ первыхъ трехъ классовъ и членовъ судебныхъ мѣстъ подлежитъ непосредственному усмотрѣнію Императора. Непосредственному же усмотрѣнію Императора подлежитъ назначеніе нѣкоторыхъ наградъ, какъ, напримѣръ, Высочайшаго благоволенія и пожалованія землями [3]).

3. Представленіе къ прочимъ наградамъ зависитъ отъ начальства служащаго, и никто самъ не можетъ просить о наградѣ. Исключеніемъ изъ этого правила являются: а) право просить о награжденіи чиномъ при отставкѣ и б) право просить о награжденіи орденами

---

[1]) Уст. о служб. гр., ст. 691—700.

[2]) Тамъ же., ст. 663. Въ 1876 году относительно празднованія юбилеевъ служащихъ лицъ повелѣно: 1) Празднованіе юбилеевъ не допускается безъ предварительнаго разрѣшенія высшихъ начальствъ. 2) Сроками для празднованія юбилеевъ установить: а) для лицъ—25-лѣтіе управленія ихъ одною частью непрерывно или 50 лѣтъ состоянія ихъ въ офицерскихъ чинахъ; б) для учрежденій — полустолѣтіе ихъ существованія. 3) Празднованіе юбилеевъ не должно служить поводомъ къ представленію къ наградамъ. 4) Воспретить всякаго рода сборы и подписки къ пожертвованію въ средѣ лицъ, состоящихъ подъ начальствомъ или въ служебной зависимости отъ юбиляровъ. Доп. къ ст. 663, по прод. 1886 года.

Благотворительнымъ учрежденіямъ, въ 1885 г., воспрещено представлять къ наградамъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, за услуги, оказанныя этимъ учрежденіямъ, если только лица эти не опредѣлены на таковую службу правительствомъ.

[3]) Тамъ же, ст. 686, 694.

св. Владиміра и св. Анны за заслуги, указанныя въ статутѣ этихъ орденовъ [1]).

4. Уставъ о служб. гр. различаетъ два рода представленій къ наградамъ: а) представленія внѣ правилъ и б) представленія по правиламъ устава [2]).

а) Первый порядокъ установленъ для „поощренія службы лицъ, наиболѣе способныхъ и полезныхъ своею дѣятельностью". Онъ состоитъ въ томъ, что министрамъ, главноуправляющимъ вообще и другимъ главнымъ начальникамъ, которые имѣютъ на то особое Высочайшее разрѣшеніе, дозволяется входить съ представленіями о награжденіи извѣстнаго числа лицъ, опредѣленнаго для каждаго вѣдомства. Представленія эти совершаются непосредственными докладами министровъ Государю Императору. Представленія эти должны заключать въ себѣ подробное описаніе особыхъ заслугъ представляемаго. Никто не можетъ быть представленъ къ награжденію внѣ правилъ два раза сряду [3]).

б) Представленія къ наградамъ „по правиламъ" основываются на слѣдующихъ началахъ:

1) Представленія эти, за нѣкоторыми исключеніями, совершаются разъ въ годъ, чрезъ министровъ и главноуправляющихъ, являющихся представителями каждый своего вѣдомства. 2) На каждое вѣдомство полагается опредѣленное число годовыхъ наградъ (такъ наз. норма). 3) Къ наградамъ могутъ быть представляемы лица, прослужившія не менѣе трехъ лѣтъ со дня полученія послѣдней награды; но препятствіемъ къ представленію къ наградамъ прежде этого срока не считаются: чины за выслугу лѣтъ и на вакансію; ордена по статутамъ, обыкновенные подарки и единовременныя денежныя выдачи, ибо послѣднія считаются прибавкою къ получаемому содержанію. 4) Первоначальное представленіе къ наградамъ вообще принадлежитъ начальству служащаго. Но при этомъ соблюдаются нѣкоторыя особенныя правила: α) лицо, занимающее должности или званія по разнымъ вѣдомствамъ, представляется къ награжденію по ихъ взаимному соглашенію; β) лицо, исполнившее какое либо порученіе по вѣдомству постороннему, награждается по ходатайству послѣдняго предъ его начальствомъ, которому и принадлежитъ право окончательнаго представленія его къ наградамъ; γ) сенаторы, занимающіе должности по административной службѣ, представляются къ наградамъ министрами и главноуправляющими

---

[1]) Тамъ же, ст. 664 и примѣчаніе къ ней.
[2]) Тамъ же, ст. 667 и примѣчаніе 2 и 3 по продолженію 1856 года.
[3]) Тамъ же, ст. 668, 669, 679, 680.

по предварительномъ сношеніи съ министромъ юстиціи, отзывы котораго и включаются въ доклады; β) лица, служащія въ разныхъ благотворительныхъ и общеполезныхъ учрежденіяхъ, не состоящихъ въ вѣдѣніи министерствъ и другихъ управленій, награждаются по ходатайствамъ Высочайшихъ особъ и представителей этихъ установленій чрезъ Собственную Е. И. В. канцелярію. 5) Представленія о награжденіи лицъ, служащихъ въ имперіи вообще, подносятся на Высочайшее утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ. 6) Непосредственно министрами докладываются Государю представленія о награжденіи орденами первыхъ степеней, орденомъ св. Владиміра всѣхъ степеней и къ чинамъ выше дѣйств. ст. совѣтника [1]).

в) Препятствіемъ къ представленію къ наградамъ вообще считается нахожденіе подъ слѣдствіемъ и судомъ, впредь до окончанія дѣлъ. Лица, у которыхъ положенныя взысканія показаны въ штрафной (XI) графѣ, могутъ быть представляемы къ наградамъ не иначе, какъ по полученіи Высочайшаго разрѣшенія о дозволеніи не считать понесеннаго ими наказанія препятствіемъ къ полученію наградъ и не прежде трехъ лѣтъ со дня полученія такого разрѣшенія. Исключенія установлены лишь для лицъ, оказавшихъ особенныя заслуги по службѣ. Они могутъ быть награждены по особому усмотрѣнію Императора, но дальнѣйшія награды и повышенія зависятъ отъ указаннаго выше разрѣшенія [2]).

г) Лица, жалуемыя наградами, подвергаются особымъ вычетамъ. Вычетъ производится или изъ самой награды, или изъ жалованья, получаемаго служащимъ.

α) Вычету въ размѣрѣ 10% въ пользу инвалиднаго капитала подлежатъ единовременныя денежныя выдачи, за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 708, и выдачъ незначительнаго размѣра [3]). Вычетамъ подлежатъ также аренды [4]).

β) Вычетъ изъ жалованья производится при пожалованіи орденами и медалями, въ размѣрахъ, указанныхъ статутами орденовъ. Существовавшій до 1871 года вычетъ за производство въ чины отмѣненъ и замѣненъ вычетомъ при увеличеніи содержанія служащему.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Акты служебнаго состоянія.

§ 78. Подъ актами служебнаго состоянія разумѣются документы двоякаго рода: одни изъ нихъ относятся къ лицамъ, состоящимъ на

[1]) Тамъ же, ст. 667, прим. 1, 671—679, 681.
[2]) Тамъ же, ст. 682, 683.
[3]) Тамъ же, ст. 701—710.
[4]) Тамъ же, ст. 711, п. 3.

службѣ, и касаются прохожденія ими службы; другіе выдаются лицамъ, оставившимъ службу, т. е. аттестаты. Здѣсь мы скажемъ только о документахъ перваго рода.

Они имѣютъ троякое значеніе: 1) они являются средствомъ удостовѣренія гражданскихъ правъ служащихъ; 2) они имѣютъ значеніе для надзора за служащими и удостовѣренія различныхъ фактовъ, касающихся прохожденія ими службы; 3) ими удостовѣряются права служащихъ по службѣ, т. е. ихъ права на полученіе наградъ, на повышеніе въ чинахъ и т. п.

§ 79. Между всѣми этими актами первое мѣсто занимаютъ такъ называемые послужные (формулярные) списки. Послужные списки ведутся при мѣстѣ служенія каждаго; свѣдѣнія о служащихъ въ губернскихъ установленіяхъ доставляются въ министерства и главныя управленія. Списки эти должны содержать въ себѣ слѣдующія свѣдѣнія о служащихъ, распредѣленныя въ соотвѣтствующихъ графахъ формуляра.

1) Чинъ, имя, отчество и фамилія служащаго, должность, имъ отправляемая, его лѣта, вѣроисповѣданіе, знаки отличія и получаемое имъ содержаніе.	графа I.
2) Изъ какого званія онъ происходитъ?	графа II.
3) Есть ли за нимъ, за родителями его, или, когда женатъ, за женою недвижимое имѣніе.	графа III—VI.
4) Гдѣ онъ получилъ воспитаніе, окончилъ ли полный курсъ наукъ въ учебномъ заведеніи, когда вступилъ въ службу, какими чинами, въ какихъ должностяхъ и гдѣ проходилъ ее, не было ли какихъ особенныхъ по службѣ дѣяній или отличій, не былъ ли особенно, кромѣ чиновъ, чѣмъ награждаемъ, и въ какое время?	графы VII или о прохожденіи службы и VIII и IX для обозначенія год., мѣсяц. и чиселъ событій и факт., показанныхъ въ VII гр.
5) Былъ ли въ походахъ противъ непріятеля и въ самыхъ сраженіяхъ и когда именно?	графа X.
6) Подвергался ли наказаніямъ или взысканіямъ, соединеннымъ съ ограниченіями въ преимуществахъ по службѣ; когда и за что именно; по судебнымъ приговорамъ или въ дисциплинарномъ порядкѣ; не былъ ли оставленъ въ подозрѣніи по преступленіямъ, влекущимъ за собою такія ограниченія; когда, какимъ судомъ и за что именно?	графа XI или штрафная.
7) Не былъ ли въ отпускахъ, и если и былъ, то когда именно, на сколько времени, и явился ли въ срокъ къ должности; буде же просрочилъ, то когда именно явился и была ли причина просрочки признана уважительною?	графа XII.
8) Былъ ли въ отставкѣ съ награжденіемъ чиномъ или безъ онаго, когда и съ котораго по какое именно время?	графа XIII.

9) Холостъ или женатъ; если женатъ, то на комъ, имѣетъ ли дѣтей, кого именно, какихъ лѣтъ, гдѣ дѣти находятся, и какого они и жена вѣроисповѣданія? [1]). } графа XIV.

§ 80. Всѣ перемѣны въ отношеніи личнаго состава служащихъ, независимо отъ обозначенія ихъ въ послужныхъ спискахъ каждаго, обнародываются во всеобщее свѣдѣніе въ приказахъ и служебныхъ объявленіяхъ. Приказы раздѣляются: а) на Высочайшіе, куда вносятся распоряженія, касающіяся лицъ, представленія о коихъ должны восходить на Высочайшее разрѣшеніе, или которые сами по себѣ требуютъ такого разрѣшенія (награжденіе чинами за отличіе, пожалованіе орденовъ и т. п.); б) приказы министровъ и главноуправляющихъ касательно лицъ и распоряженій, предоставленныхъ ихъ непосредственному вѣдомству. Служебныя объявленія дѣлаются губернскими начальствами въ кругѣ ихъ вѣдомства [2]).

Наконецъ, на департаментъ герольдіи возлагается: 1) составленіе адресъ-календаря или общей росписи всѣхъ служащихъ въ государствѣ на каждый годъ и 2) списокъ гражданскихъ чиновниковъ первыхъ четырехъ классовъ три раза въ годъ, для представленія ихъ Государю [3]).

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Порядокъ и послѣдствія прекращенія служебныхъ отношеній.

А. Увольненіе отъ службы.

§ 81. Служебныя отношенія прекращаются, по общему правилу, увольненіемъ отъ службы, согласно прошенію служащаго. Въ другихъ случаяхъ, и въ видѣ изъятія, служебныя отношенія прекращаются по волѣ закона или по распоряженію начальства чиновника.

а) Поступленіе на гражданскую службу не считается обязательнымъ для русскихъ подданныхъ; опредѣленіе на службу совершается по добровольному желанію лицъ, имѣющихъ право вступленія на службу. По этому же добровольному желанію, служебныя отношенія могутъ быть прекращены. Другими словами, если опредѣленіе въ

---

[1]) Тамъ же, ст. 779 и прилож. къ ней по прод. 1886 г., измѣнившему содержаніе графы VII, въ которую, сверхъ указанныхъ свѣдѣній, вносились отмѣтки о состояніи „подъ слѣдствіемъ и судомъ“, если даже дѣло кончилось оправданіемъ чиновника. Ср. также болѣе пространную редакцію заголовка графы XI. Подробности въ ст. 780—798.

[2]) Тамъ же, ст. 804.

[3]) Тамъ же, ст. 808, 809.

службу совершается по прошенію желающаго, то и увольненіе разрѣшается по тѣмъ же прошеніямъ.

Прошенія объ увольненіи могутъ быть подаваемы во всякое время, но они должны быть мотивированы, ибо законъ дозволяетъ просить объ увольненіи „по домашнимъ и другимъ обстоятельствамъ“ [1]). Родъ „обстоятельства“, побуждающаго подать прошеніе объ отставкѣ, не спеціализируется закономъ; но оно должно быть указано въ прошеніи. Права просить объ увольненіи не лишаются и находящіеся подъ слѣдствіемъ и судомъ, обязанные только не выѣзжать изъ мѣстъ, гдѣ производится слѣдствіе или судъ, безъ разрѣшенія мѣстъ, ихъ производящихъ [2]).

Исключеніе изъ этого правила установлено для лицъ, обязанныхъ по мѣсту ихъ воспитанія или по инымъ правиламъ прослужить въ опредѣленномъ вѣдомствѣ извѣстное число лѣтъ [3]). Эти лица, до истеченія указаннаго срока, могутъ быть увольняемы отъ службы или въ случаѣ доказанной болѣзни, или по возвращеніи суммы, израсходованной на ихъ воспитаніе [4]).

Прошенія объ увольненіи подаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и прошенія объ опредѣленіи въ службу. Они подлежатъ гербовому сбору. Право разрѣшенія этихъ просьбъ принадлежитъ той же власти, отъ которой зависѣло назначеніе служащаго на послѣдне-занимаемую имъ должность [5]). Подача прошенія объ увольненіи не освобождаетъ, однако, служащаго отъ исправленія лежащихъ на немъ обязанностей; никто не можетъ оставить своей должности до увольненія отъ нея, если, впрочемъ, онъ одновременно не подастъ прошенія объ отпускѣ и не получитъ на него разрѣшенія [6]). Но увольненіе отъ службы во всякомъ случаѣ не можетъ послѣдовать прежде сдачи должности, кому будетъ приказано, и представленія расписки о цѣлости хранившихся у него дѣлъ и бумагъ. Затѣмъ начальство служащаго, у котораго были на отчетѣ казенныя суммы или другое казенное имущество, не можетъ представлять его къ увольненію, не обозначивъ въ представленіи, что отчетъ отданъ, и на служащемъ не состоитъ никакого казеннаго взысканія [7]).

б) На основаніи закона, увольненіе отъ должности является по-

[1]) Тамъ же, ст. 748. Относительно времени подачи прошенія объ отставкѣ, служащіе по учебнымъ заведеніямъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія слѣдуютъ особымъ правиламъ.

[2]) Тамъ же, ст. 749.

[3]) Тамъ же, ст. 109, 111, 113, 124, 134 и 135.

[4]) Тамъ же, ст. 750.

[5]) Тамъ же, ст. 756—759.

[6]) Тамъ же, ст. 764 и 728.

[7]) Тамъ же, ст. 752, 753 и 755.

слѣдствіемъ суда по преступленіямъ должности, при чемъ оно является въ видѣ самостоятельнаго наказанія [1]). Затѣмъ болѣе строгими формами такого прекращенія служебныхъ отношеній являются отрѣшеніе отъ должности и исключеніе изъ службы, съ послѣдствіями, указанными въ уложеніи о наказаніяхъ (см. выше).

Увольненіе отъ службы является также послѣдствіемъ объявленія лица, состоящаго на государственной службѣ, несостоятельнымъ, на основаніи устава торговаго [2]).

в) Удаленіе отъ должности представляется также въ видѣ мѣры, налагаемой на служащаго въ административномъ порядкѣ (см. выше), при чемъ она является или въ видѣ самостоятельной и окончательной мѣры, т. е. въ видѣ взысканія, налагаемаго начальствомъ, или въ видѣ предварительной мѣры, при преданіи обвиняемаго суду, или назначеніи надъ нимъ слѣдствія, впредь до рѣшенія дѣла.

Увольненіе отъ должности не тождественно, конечно, съ увольненіемъ отъ службы, ибо лицо, подвергшееся этой мѣрѣ, можетъ быть причислено къ общему составу служащихъ по данному вѣдомству безъ назначенія ему содержанія, или, въ томъ случаѣ, когда эта мѣра принята въ виду назначенія слѣдствія и суда надъ обвиняемымъ, съ назначеніемъ ему уменьшеннаго содержанія (см. выше).

Распоряженіе объ увольненіи чиновника отъ службы, по прошенію или безъ него, объявляется въ приказахъ по гражданскому вѣдомству [3]).

Совершенное увольненіе отъ службы, т. е. отставка, имѣетъ послѣдствіемъ своимъ исключеніе уволеннаго изъ списка служащихъ и переходъ его въ обыкновенное гражданское состояніе, съ правами, пріобрѣтенными на службѣ.

§ 82. Актъ, свидѣтельствующій о прекращеніи служебныхъ отношеній и содержащій въ себѣ, какъ свѣдѣнія о прохожденіи службы, такъ и о причинахъ ея оставленія, есть аттестатъ.

Аттестатъ имѣетъ двоякое значеніе:

1. Онъ есть видъ, по коему отставной чиновникъ можетъ свободно проживать вездѣ съ своимъ семействомъ. Поэтому онъ называется также безсрочнымъ паспортомъ [4]).

2. Онъ является документомъ, удостовѣряющимъ обстоятельства прежняго прохожденія службы, на случай поступленія отставного вновь на службу.

---

[1]) См., напр., улож. о наказ., ст. 351, 352, 474 и друг.
[2]) Уст. о служб. гр., ст. 763, и учр. суд. уст., ст. 296.
[3]) Уст. о служб. гр., ст. 804.
[4]) Тамъ же, ст. 794.

Поэтому аттестатъ содержитъ въ себѣ слѣдующія свѣдѣнія: 1) о прохожденіи уволеннымъ службы; свѣдѣнія эти берутся изъ послужныхъ списковъ, безъ внесенія въ нихъ другихъ отмѣтокъ, какъ это требовалось прежде [1]; 2) о порядкѣ, въ коемъ служащій оставилъ службу, т. е. по прошенію или безъ прошенія. Въ послѣднемъ особенно случаѣ подробно указывается о томъ и въ приказахъ по гражданскому вѣдомству, откуда свѣдѣнія эти вносятся и въ аттестатъ. Поводы къ увольненію отъ службы безъ прошенія обозначаются въ приказахъ и въ аттестатахъ особыми выраженіями, кои суть: а) исключается изъ службы; б) отставляется отъ службы и в) увольняется отъ службы.

а) Выраженіе: „исключается изъ службы"—употребляется въ томъ случаѣ, когда служащій приговоренъ судомъ по п. 1 ст. 65 уложенія о наказ. къ исключенію изъ службы, что̀ влечетъ за собою лишеніе права вновь поступать на службу. Поэтому какъ въ приказахъ, такъ и въ аттестатахъ прописывается: „исключается изъ службы съ тѣмъ, чтобы впредь въ оную не опредѣлять".

б) Слова: „отставляется отъ службы"—употребляются тогда, когда чиновникъ приговоренъ судомъ къ отрѣшенію отъ должности, или же какъ судомъ, такъ и по распоряженію начальства удаленъ отъ должности.

в) Слова: „увольняется отъ службы"—употребляются по отношенію къ лицамъ, уволеннымъ отъ должности безъ объясненія причинъ [2].

Б. Права, пріобрѣтаемыя при отставкѣ.

§ 83. Связь, соединяющая служащаго съ государствомъ, какъ фактически, такъ отчасти и юридически, есть связь пожизненная, въ томъ смыслѣ, что, по общему правилу, лицо, разъ вступившее въ службу, посвящаетъ ей всѣ свои силы и продолжаетъ службу, пока силы эти не истощатся подъ вліяніемъ болѣзней и лѣтъ. Условія, при которыхъ сложилась государственная служба въ большинствѣ европейскихъ государствъ, вполнѣ объясняютъ этотъ фактъ. Служба сдѣлалась спеціальнымъ занятіемъ, требующимъ и спеціальной подготовки и посвященія ей всего времени служащаго лица. Само государство, для опредѣленія въ службу вообще и для занятія должностей по разнымъ вѣдомствамъ особенно, требуетъ извѣстной теоретической подготовки. Затѣмъ, повышеніе въ должностяхъ обу-

[1]) Тамъ же, ст. 796, 797; ср. зак. 29 марта 1883 (собр. узак. ст. 486), ст. 797 по прод. 1886 года и ст. 788 по тому же прод.

[2]) Тамъ же, ст. 797 и 806.

словливается пріобрѣтеніемъ опытности въ дѣлахъ, которая не можетъ быть пріобрѣтена иначе, какъ долговременною служебною практикою. Поэтому служба вообще требуетъ полнаго посвященія своихъ силъ занятіямъ этого рода, и переходъ отъ дѣятельности служебной къ занятію другого рода весьма затруднителенъ, особенно же послѣ долголѣтняго служенія.

Государство, фактически пользовавшееся силами служащаго въ теченіе большого числа лѣтъ его жизни, имѣетъ ли право оставить его безъ обезпеченія по прекращеніи служебныхъ отношеній? Отвѣтъ на этотъ вопросъ не можетъ не быть отрицательнымъ, тѣмъ болѣе, что государство обезпечиваетъ служащаго, во время его службы, однимъ содержаніемъ, достаточнымъ для покрытія его текущихъ издержекъ, но недостаточнымъ для составленія фонда, обезпечивающаго служащаго въ старости.

Отсюда слѣдуетъ, что обезпеченіе служащихъ, оставившихъ службу по преклоннымъ лѣтамъ или разстроенному здоровью, есть обязанность государства и обезпеченіе этого рода не можетъ быть разсматриваемо какъ одинъ изъ видовъ награды за службу. Въ немъ должно видѣть извѣстное право служащихъ на содержаніе отъ государства по прекращеніи ихъ служебныхъ отношеній.

Наше законодательство выражаетъ по этому предмету два взгляда. По одному изъ нихъ обезпеченія являются наградою [1]); но затѣмъ законъ говоритъ о правѣ на эти обезпеченія и условіяхъ, при которыхъ эти права пріобрѣтаются [2]). Этотъ второй взглядъ и соотвѣтствуетъ существу дѣла.

Законодательство наше знаетъ слѣдующіе способы обезпеченія служащихъ: 1) пенсіи и единовременныя пособія, назначаемыя за долговременную безпорочную службу; 2) постоянныя и единовременныя пособія, назначаемыя не только на основаніи лѣтъ службы, но во вниманіе къ особенно усердному исполненію должностей и происшедшимъ отъ того болѣзнямъ [3]). По вѣдомствамъ: военному, морскому и судебному, установлены, сверхъ того, такъ называемыя эмеритуры. Отъ пенсій, производимыхъ на основаніи пенсіоннаго устава, должно отличать пенсіи, назначаемыя по статутамъ нѣкоторыхъ орденовъ.

а) *Пенсіи.*

§ 84. Пенсія есть особый видъ постояннаго содержанія, назначаемаго какъ отставнымъ чиновникамъ, такъ и, въ случаѣ ихъ

[1]) Св. Зак., т. III, уст. о пенс. и един. пособ., ст. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 4.
[3]) Тамъ же, ст. 1.

смерти, ихъ вдовамъ и дѣтямъ. Отсюда слѣдуетъ, что лица, состоящія на службѣ, не могутъ получать пенсій. Исключенія изъ этого правила установлены лишь для нѣкоторыхъ разрядовъ должностныхъ лицъ и для нѣкоторыхъ видовъ службы [1]). Право на пенсію пріобрѣтается долговременною и безпорочною службою. Правила о точномъ опредѣленіи какъ этихъ, такъ и другихъ условій содержатся какъ въ общемъ уставѣ о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ (ст. 4—260), такъ и въ особенныхъ уставахъ по разнымъ вѣдомствамъ (261—600).

1. Понятіе долговременности службы въ переводѣ на юридическій языкъ означаетъ выслугу извѣстнаго числа лѣтъ. Общій срокъ для выслуги полнаго оклада есть 35 лѣтъ, при чемъ въ срокъ засчитывается только дѣйствительная служба. Дѣйствительность службы опредѣляется: α) возрастомъ служащаго; служба почитается дѣйствительною съ 16-лѣтняго возраста; β) непрерывнымъ нахожденіемъ на службѣ. Поэтому изъ лѣтъ службы вычитается время, проведенное въ отставкѣ (при чемъ исключеніе сдѣлано въ пользу чиновниковъ, оставшихся за штатомъ) и въ отпуску свыше 4-хъ мѣсяцевъ или на службѣ по выборамъ отъ земства. Не вычитается изъ службы время, проведенное въ плѣну у непріятеля или, за болѣзнью, въ домѣ умалишенныхъ [2]). Выслужившіе 25 лѣтъ и болѣе получаютъ половину оклада. Если до выслуги этихъ сроковъ недостаетъ 6-ти мѣсяцевъ, то это не считается препятствіемъ къ назначенію соотвѣтствующаго оклада [3]).

Сроки эти сокращаются:

а) Въ случаяхъ выхода въ отставку по разстроенному на службѣ здоровью или по неизлечимой болѣзни, получаютъ: служившіе отъ 10 до 20 л.—$^1/_3$ оклада; отъ 20 до 30 л.—$^2/_3$ его; 30 лѣтъ—полный окладъ. Если же болѣзнь, по свойству своему, не только препятствуетъ имъ продолжать службу, но и обходиться безъ постояннаго ухода, то они получаютъ: прослужившіе отъ 5 до 10 лѣтъ—$^1/_3$ оклада; отъ 10 до 20 лѣтъ—$^2/_3$; 20 лѣтъ—полный окладъ [4]).

б) Сроки на выслугу пенсіи сокращаются по нѣкоторымъ вѣдомствамъ, для коихъ имѣются особенные уставы. Таковы вѣдомства

---

[1]) См. тамъ же, ст. 18, 261 и слѣд. Такъ, напр., раненые 2-го и 3-го разрядовъ, поступившіе въ гражд. службу; лица, выслужившія пенсіи на гражданской службѣ и потомъ поступившія на службу общественную; заслуженные профессора университетовъ и т. д.

[2]) Тамъ же, ст. 70, 72, 77, 84, 85, 91.

[3]) Тамъ же, ст. 100, 101.

[4]) Тамъ же, ст. 102, 103.

придворное, ученое, учебное вообще (т. е. мин. нар. пр.), ученая и учебная служба въ разныхъ другихъ вѣдомствахъ, вѣдомство горное и т. д. Служба ученая и учебная, къ которой относится большинство пенсіонныхъ уставовъ, пользуется тѣмъ преимуществомъ, что срокъ выслуги полной пенсіи полагается не въ 35, а въ 25 лѣтъ. Сообразно этому сокращаются сроки на выслугу $^1/_3$ и $^2/_3$ пенсіи [1]).

2. Понятіе безпорочной службы, которая одна даетъ право на пенсію [2]), опредѣляется отсутствіемъ такихъ дѣйствій по службѣ, которыя бы повлекли за собою извѣстныя наказанія по суду.

α) Поэтому, не пользуются правомъ на пенсіи безусловно: 1) служащіе, подвергшіеся какъ уголовнымъ, такъ и исправительнымъ наказаніямъ, съ коими соединена потеря всѣхъ. особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ, а также ограниченіе нѣкоторыхъ изъ сихъ правъ [3]), а также приговоренные къ исключенію изъ службы.

Вдовы чиновниковъ, убитыхъ на поединкахъ, не получаютъ пенсіи, слѣдовавшей ихъ мужьямъ [4]).

β) Лишаются права на пенсію по прежней службѣ (т. е. до судебныхъ надъ ними приговоровъ), но могутъ пріобрѣсти ее безпорочною выслугою новыхъ сроковъ: 1) отрѣшенные отъ должности; 2) подведенные подъ Всемилостивѣйшій манифестъ во время производства надъ ними суда за противозаконныя дѣйствія; 3) лица, испросившія, послѣ подведенія ихъ подъ Всемилостивѣйшій манифестъ (см. п. 2), возобновленія ихъ дѣлъ, но судомъ не оправданныя; 4) чиновники по суду разжалованные; 5) оставленные по суду въ подозрѣніи [5]) въ проступкахъ, влекущихъ за собою лишеніе правъ на пенсію [6]).

γ) Не всѣ взысканія влекутъ за собою лишеніе права на пенсію. Именно не влекутъ ихъ: денежныя взысканія, налагаемыя по суду или въ административномъ порядкѣ за медленность или недосмотръ, выговоры, замѣчанія, подтвержденія, аресты безъ суда (хотя бы они были внесены въ послужные списки), опубликованіе цѣлыхъ

---

[1]) Ср. тамъ же, ст. 376 и 377.

[2]) Тамъ же, ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 28. Чиновники, указанные здѣсь, теряютъ право на пенсію даже въ томъ случаѣ, если бы они, по Высочайшему милосердію, были избавлены отъ присужденнаго имъ наказанія.

[4]) Тамъ же, ст. 86.

[5]) Конечно, оставленіе „въ подозрѣніи“ не имѣетъ мѣста тамъ, гдѣ введены новыя судебныя установленія.

[6]) Тамъ же, ст. 27—30.

присутствій за упущеніе, при одобреніи начальствомъ ихъ службы въ прочихъ отношеніяхъ [1]).

Прочія взысканія, кромѣ наказаній, указанныхъ выше, не лишаютъ права на пенсію, если чиновникъ, подвергшійся взысканію, остался на службѣ или, будучи вновь принятъ, служилъ безпорочно [2]).

б) Лицо, лишившееся права на пенсію, по вышеуказаннымъ причинамъ, не можетъ возстановить его иначе, какъ въ силу акта Монаршей милости. Для возстановленія этого права, опредѣлены условія и установленъ особый порядокъ. Именно, лицо, подвергшееся наказанію, лишающему права на пенсію, можетъ ходатайствовать объ этой милости, также загладивъ отличною службою прежній свой поступокъ; оно можетъ быть представляемо къ этой милости не прежде, какъ по безпорочной выслугѣ, по крайней мѣрѣ, трехъ лѣтъ послѣ оштрафованія; въ случаѣ Высочайшаго согласія на такое представленіе, дѣлается распоряженіе, чтобы свѣдѣніе о такомъ наказаніи, занесенное въ штрафную (XI) графу послужного списка, не считать препятствіемъ къ назначенію пенсіи [3]).

3. Независимо отъ указанныхъ выше ограниченій, постановлено, что чиновникъ, испрашивающій при отставкѣ чинъ, вмѣстѣ съ тѣмъ теряетъ право на пенсію [4]).

4. Размѣръ пенсіи опредѣляется на различныхъ основаніяхъ:

а) Пенсіи членамъ государственнаго совѣта, министрамъ и другимъ лицамъ, занимающимъ высшія должности (т. е. по непосредственному назначенію Государя), не подлежатъ, относительно размѣра ихъ, никакимъ правиламъ. Онъ опредѣляется всякій разъ и на всякое лицо особеннымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [5]). Тѣмъ же порядкомъ назначаются пенсіи лицамъ, служащимъ въ Собственной Е. И. В. канцеляріи. Наконецъ, по Высочайшему же благоусмотрѣнію могутъ быть назначаемы пенсіи за особенно важныя заслуги по службѣ, независимо отъ рода и разряда должности. Въ этихъ слу-

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, 25 и 26. Относительно арестовъ постановлены, впрочемъ, слѣдующія правила: если чиновникъ былъ наказанъ арестомъ по суду или безъ суда и нахожденіе подъ арестомъ было вмѣнено ему въ наказаніе, то изъ его службы вычитается 2 года; если онъ былъ подвергнутъ по суду аресту въ крѣпости, на гауптвахтѣ или въ тюремномъ замкѣ—вычитается 4 года. „Арестованнымъ по суду, съ содержаніемъ въ крѣпости въ казематѣ, считается выслуга къ пенсіи не съ начала службы ихъ, но со времени выпуска изъ крѣпости". Тамъ же, ст. 95.

[2]) Тамъ же, ст. 24.

[3]) Тамъ же, ст. 22 и 32 и уст. о служб. гр., ст. 790.

[4]) Уст. о пенс., ст. 20.

[5]) Тамъ же, ст. 54.

чаяхъ пенсія имѣетъ уже значеніе награды, и опредѣленіе ея не подчиняется общимъ правиламъ [1]).

β) Прочія должностныя лица гражданской службы, по общему правилу, получаютъ пенсіи на основаніи особой **табели окладовъ**. Согласно этой табели, всѣ гражданскія должности раздѣлены на девять разрядовъ, при чемъ третій разрядъ раздѣленъ еще на двѣ степени. Размѣры **полныхъ** пенсій по табели представляютъ слѣдующую постепенность:

	Безъ вычета предполагается:	За вычетомъ назначается:
I разрядъ .	1.143 р. 60 к.	1.120 р. 83 к.
II „ . .	857 „ 70 „	840 „ 63 „
III 1-я ст. . .	571 „ 80 „	560 „ 40 „
— 2-я ст. . .	428 „ 85 „	420 „ 24 „
IV „ . .	343 „ 5 „	336 „ 24 „
V „ . .	285 „ 90 „	280 „ 20 „
VI „ . .	214 „ 50 „	210 „ 15 „
VII „ . .	171 „ 60 „	168 „ 15 „
VIII „ . .	128 „ 61 „	127 „ 32 „
IX „ . .	85 „ 80 „	84 „ 90 „

Затѣмъ въ штатѣ каждаго отдѣльнаго установленія опредѣляется, въ какомъ разрядѣ „табели“ положена каждая должность [2]).

γ) По вѣдомствамъ, для коихъ существуютъ особенные уставы о пенсіяхъ, основаніемъ размѣра пенсіи является не указанная выше табель, а **жалованье**, а въ иныхъ случаяхъ (какъ, напримѣръ, по придворному вѣдомству)—и все содержаніе [3]). Принципъ обращенія жалованья въ пенсію проведенъ въ правилахъ о службѣ ученой и учебной, но, до 1884 г., съ тѣмъ ограниченіемъ для академій, университетовъ и нѣкоторыхъ другихъ учрежденій, что размѣръ этотъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 56 и 110.

[2]) Тамъ же, ст. 55 и прилож. къ ней.

[3]) По придворному вѣдомству дѣйствуютъ слѣдующія правила:

прослужившіе:	получаютъ:
15 лѣтъ . .	1/3 жалованья.
20 „ . .	1/2 „
25 „ . .	2/3 „
30 лѣтъ . .	все жалованье.
35 „ . .	„ „ и 1/3 содержанія.
40 „ . .	„ „ и 1/2 „
45 „ . .	„ „ и 2/3 „
50 „ . .	полное жалованье и все содержаніе.

Тамъ же, ст. 267.

опредѣляется не жалованьемъ, положеннымъ новыми уставами (1863, 1869 и 1871 гг.), а жалованьемъ, положеннымъ по уставамъ прежнимъ [1]).

На основаніи устава 1884 года, примѣненнаго къ университетамъ: с.-петербургскому, московскому, харьковскому, казанскому, кіевскому и новороссійскому, профессоры получаютъ, по выслугѣ 25 лѣтъ, полное жалованье въ пенсію; по выслугѣ 30, въ пенсію обращается полный окладъ содержанія (жалованье, столовыя и квартирныя); по выслугѣ 20 лѣтъ, профессоры получаютъ половинную (по жалованью) пенсію.

Тѣ же правила установлены для профессоровъ и адъюнктъ-профессоровъ харьковскаго технологическаго института [2]).

δ) Для выслуги пенсіи по разряду табели, соотвѣтствующему должности, необходимо занимать послѣднюю въ теченіе пяти и больше лѣтъ; въ противномъ случаѣ, пенсія назначается по разряду предшествовавшей низшей должности. Исключеніе изъ этого правила установлено для слѣдующихъ случаевъ: 1) если лица, имѣющія получить пенсію, занимали въ теченіе своей службы должности равныя или высшія послѣдней, и если время служенія въ этихъ должностяхъ, считая и послѣднюю, составляетъ 5 лѣтъ; 2) если они до поступленія на послѣднюю должность занимали должности, не отнесенныя къ одному изъ пенсіонныхъ разрядовъ; 3) если они оставляютъ службу по неизлечимымъ болѣзнямъ; 4) наконецъ, указанное выше общее правило не примѣняется и при назначеніи пенсій семействамъ лицъ, умершихъ на службѣ; имъ назначается пенсія по послѣдней должности покойнаго [3]).

5. Пенсіи назначаются какъ самимъ служащимъ, по выходѣ ихъ въ отставку, такъ и семействамъ лицъ, скончавшихся на службѣ, если послѣднія выслужили положенные для того сроки. За основаніе этихъ пенсій принимается та пенсія, которая слѣдовала бы главѣ семейства, если бы онъ въ день своей смерти вышелъ въ отставку [4]).

Но размѣръ пенсіи, при соблюденіи указаннаго основанія, опредѣляется: 1) числомъ лицъ, составляющихъ семейство умершаго, и 2) правомъ каждаго изъ этихъ лицъ на полученіе пенсіи. На этомъ основаніи:

а) Вдова—бездѣтная или имѣющая дѣтей, коимъ по закону не слѣдуетъ пенсіи (напр., дѣтей взрослыхъ), получаетъ половину изъ пенсіи, слѣдовавшей мужу.

---

[1]) Тамъ же, ст. 361 и 362.
[2]) Тамъ же, ст. 362 по прод. 1886 г.
[3]) Тамъ же, ст. 60, 61 и 112.
[4]) Тамъ же, ст. 111.

б) Вдовѣ съ дѣтьми, имѣющими право на пенсію, на каждаго ребенка прибавляется $^1/_2$ изъ другой половины пенсіи, такъ что вдовѣ съ 3-мя малолѣтними дѣтьми назначается полная пенсія. При этомъ не дѣлается различія между малолѣтними, прижитыми въ бракѣ съ нею или въ бракѣ предшествовавшемъ.

в) Пенсія назначается и однимъ дѣтямъ, въ слѣдующихъ случаяхъ: α) если они остались безъ отца и безъ матери, при чемъ каждый получаетъ $^1/_4$ изъ пенсіи, слѣдовавшей отцу; четверо и больше получаютъ полную пенсію, съ назначеніемъ равной доли на каждаго; β) если выслужившій пенсію отецъ, по смерти своей жены, поступитъ въ монахи; γ) если ихъ мать, вслѣдствіе дурного ея поведенія, будетъ лишена пенсіи. Въ обоихъ послѣднихъ случаяхъ пенсіи дѣтямъ назначаются на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и круглымъ сиротамъ [1]).

г) Пенсія, слѣдующая вдовѣ съ дѣтьми, находящимися на ея попеченіи, назначается ей съ дѣтьми нераздѣльно, но она можетъ, если пожелаетъ, получить свою долю и отдѣльно [2]).

д) Пенсія назначается малолѣтнимъ дѣтямъ отставного чиновника, безъ различія, родились ли они во время его службы, или послѣ его отставки. Но пенсіи не назначаются: 1) дѣтямъ мужескаго пола, достигшимъ 17-лѣтъ, и женскаго 21-го года; 2) сыновьямъ, поступившимъ на службу или принятымъ въ общественное заведеніе на казенный счетъ; 3) дочерямъ, вышедшимъ замужъ или принятымъ въ общественныя заведенія на казенный счетъ [3]).

6. При разсмотрѣніи порядка назначенія и производства пенсій, должно имѣть въ виду: 1) порядокъ испрошенія ихъ; 2) порядокъ ихъ назначенія; 3) порядокъ ихъ производства, и 4) условія ихъ прекращенія.

а. Всякое лицо, желающее воспользоваться правомъ на пенсію, обязано подать о томъ прошеніе по начальству. Но при этомъ законъ установляетъ разныя правила: α) для самихъ чиновниковъ, β) для ихъ вдовъ и γ) для дѣтей.

α) Чиновники заявляютъ о своемъ правѣ на пенсію при самомъ выходѣ ихъ въ отставку, обозначая о томъ въ своемъ прошеніи. Если они находятся подъ судомъ, то имъ предоставляется (въ тѣхъ случаяхъ, когда они судомъ оправданы, или если изысканіе, поло-

---

[1]) Тамъ же, ст. 113, 128—131. Право семейства на полученіе пенсіи не распространяется на пенсіи, назначенныя служащимъ за особенныя отличія по службѣ (ст. 110), такъ какъ эти пенсіи имѣютъ значеніе особыхъ наградъ, назначаемыхъ служащимъ лично. Ст. 123.

[2]) Тамъ же, ст. 124.

[3]) Тамъ же, ст. 45.

женное по суду, не лишаетъ ихъ права на пенсію) подать прошеніе о назначеніи имъ пенсіи въ шестимѣсячный срокъ. Указанныя правила не имѣютъ, однако, того значенія, что чиновники, не заявившіе о своемъ желаніи получить пенсію въ прошеніи объ отставкѣ, или не подавшіе просьбы въ указанный (для лицъ, бывшихъ подъ судомъ) шестимѣсячный срокъ, лишаются права на пенсію. Но они назначаются имъ въ этихъ случаяхъ не со дня увольненія или объявленія имъ судебнаго рѣшенія, а со дня подачи просьбы, если послѣдняя будетъ подана [1]).

β) Вдовы подаютъ прошенія о назначеніи пенсій имъ и ихъ дѣтямъ въ теченіе года, если они живутъ внутри Россіи, или двухъ лѣтъ, если они находятся за границей. Пропустившимъ эти сроки, пенсія, въ случаѣ подачи ими прошенія, назначается не со дня смерти ихъ мужа, а со дня подачи прошенія. Право на пенсію не погашается и десятилѣтнею давностью [2]).

γ) Ходатайство о назначеніи пенсій и пособій, слѣдующихъ малолѣтнимъ дѣтямъ, оставшимся безъ отца и безъ матери, возлагается на мѣстную опеку. Послѣдняя обязана ходатайствовать о малолѣтнихъ, имѣющихъ мать, въ тѣхъ случаяхъ, если: 1) мать не ходатайствуетъ о назначеніи дѣтямъ пенсіи или пособія, а по убѣжденію опеки они имѣютъ въ томъ нужду; 2) если, по мнѣнію опеки, необходимо выдѣлить дѣтскія доли изъ пенсіи, назначенной всему семейству нераздѣльно [3]). Пропущеніе опекою сроковъ къ подачѣ прошенія не лишаетъ малолѣтнихъ права на полученіе пенсій со дня смерти ихъ отцовъ, если только они, по достиженіи шестнадцатилѣтняго возраста, не пропустятъ сроковъ, установленныхъ ст. 171 (годовой для находящихся внутри Россіи и двухъ-годовой—для находящихся за границею) [4]).

Къ прошеніямъ о пенсіяхъ должны быть прилагаемы документы, удостовѣряющіе права просителя [5]).

б. Начальство, получившее прошеніе о назначеніи пенсіи, обязано препроводить его, со всѣми требуемыми отъ него свѣдѣніями, въ подлежащее министерство, не позже мѣсяца со дня полученія просьбы. Пенсіи, назначаемыя на основаніи правилъ пенсіоннаго устава, разрѣшаются министрами и главноуправляющими по принадлежности. Оберъ-прокуроръ синода, по отношенію къ гражданскимъ чиновникамъ духовнаго вѣдомства, пользуется правами министра.

---

[1]) Тамъ же, ст. 163—165, 212, 215, 216.
[2]) Тамъ же, ст. 171, 172.
[3]) Тамъ же, ст. 168—170.
[4]) Тамъ же, ст. 173.
[5]) Тамъ же, ст. 175—187.

О каждомъ назначеніи пенсіи, на основаніи правилъ устава, министры относятся прямо къ министру финансовъ. Но въ случаяхъ особенныхъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, они входятъ съ представленіями по этому предмету чрезъ комитетъ министровъ [1]).

в. Ближайшее распоряженіе о производствѣ пенсій сосредоточивается въ департаментѣ государственнаго казначейства, въ которомъ и ведется особая книга пенсій и единовременныхъ пособій, но самая выдача производится изъ мѣстныхъ казначействъ, гдѣ кто желаетъ ихъ получать. Пенсіи могутъ быть получаемы лично или чрезъ довѣренное лицо. Но если пенсіонеръ въ теченіе двухъ лѣтъ не явится для полученія пенсіи или не пришлетъ требованія, то пенсія его исключается изъ расходовъ. Лицу, явившемуся послѣ этого срока, пенсія производится съ той трети года, въ которую поступила отъ него просьба [2]).

г. Однажды назначенная пенсія можетъ быть прекращена только при наличности условій, указанныхъ въ законѣ. Условія эти должно различать: 1) относительно самихъ чиновниковъ и 2) относительно ихъ семействъ.

1) Пенсія, назначенная чиновнику, выслужившему положенный для того срокъ, имѣетъ значеніе пожизненнаго его содержанія, если онъ самъ не измѣнитъ своего юридическаго положенія.

α) Принимая во вниманіе, что пенсія назначается отставнымъ чиновникамъ, производство ея, кромѣ случаевъ, указанныхъ выше, прекращается поступленіемъ снова въ дѣйствительную службу. То же правило дѣйствуетъ и для лицъ, поступившихъ на службу иностранному правительству безъ согласія нашего [3]).

β) Производство пенсій прекращается вслѣдствіе измѣненія гражданскаго положенія лица, ее получающаго, а именно вслѣдствіе постриженія его въ монашество [4]). Наконецъ, въ числѣ другихъ послѣдствій недозволеннаго пребыванія за границей, сверхъ положеннаго срока, законъ указываетъ и прекращеніе пенсіи [5]).

Размѣръ пенсіи уменьшается въ случаѣ, если лицо, ее получающее, подпадетъ слѣдствію или суду по дѣламъ прежней его службы. Въ этомъ случаѣ лицу подслѣдственному или подсудимому производится $^1/_2$ пенсіи. Другая половина выдается ему въ томъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 200—211.
[2]) Тамъ же, ст. 228—241.
[3]) Тамъ же, ст. 242, п. 1 и 2.
[4]) Тамъ же, ст. 242, п. 3.
[5]) Тамъ же, ст. 242, п. 4.

случаѣ, если онъ по суду будетъ оправданъ или присужденъ къ наказанію, не лишающему права на пенсію [1]).

Независимо отъ того, изъ пенсій могутъ быть производимы вычеты на удовлетвореніе частныхъ взысканій [2]).

Наконецъ, мы видѣли, что пенсіи, въ видѣ награды за особенныя отличія по службѣ, могутъ быть назначаемы лицамъ, состоящимъ въ службѣ. Производство этихъ пенсій пріостанавливается, въ случаѣ назначенія надъ лицами, ихъ получающими, слѣдствія и суда, впредь до окончанія суда [3]).

Смерть пенсіонера не прекращаетъ производства пенсіи его семейству, которому она назначается по правиламъ, указаннымъ выше.

2) Поводы къ прекращенію пенсій семействамъ пенсіонеровъ различны въ отношеніи: а) къ ихъ вдовамъ и б) къ ихъ дѣтямъ.

а) Вдовы получаютъ причитающуюся имъ долю пенсіи мужа, по общему правилу, пожизненно. Производство слѣдующей имъ доли прекращается ихъ смертью. Но онѣ могутъ лишиться этого права: 1) вторымъ замужествомъ, такъ какъ обязанность содержанія вдовы, вышедшей замужъ, переходитъ на второго ея мужа; но пенсія, выслуженная вдовою лично ея службою, не прекращается и выходомъ ея замужъ; 2) постриженіемъ въ монашество; 3) осужденіемъ по судебному приговору къ наказанію, вообще лишающему права на пенсію; 4) недозволеннымъ пребываніемъ за границею сверхъ срока [4]).

б) Дѣти умершаго чиновника не получаютъ пожизненной пенсіи. Поэтому, сверхъ общихъ поводовъ къ прекращенію пенсій (смерть, недозволенное пребываніе за границей, сверхъ положеннаго срока), производство пенсій прекращается:

α) Сыновьямъ: 1) достиженіемъ 17-лѣтняго возраста, 2) принятіемъ въ общественное заведеніе на казенное содержаніе [5]), 3) вступленіемъ на службу.

β) Дочерямъ: 1) вступленіемъ въ общественное заведеніе на казенный счетъ [6]); но, принимая во вниманіе, что воспитанницы оканчиваютъ курсъ нерѣдко до совершеннолѣтія и могутъ остаться въ безпомощномъ состояніи, то пенсія такимъ воспитанницамъ возобно-

[1]) Тамъ же, ст. 245.

[2]) Тамъ же, ст. 234 и уст. гражд. суд., ст. 1085—1087.

[3]) Уст. о пенс., ст. 243.

[4]) Тамъ же, ст. 250—252.

[5]) Исключенія изъ этого правила установлены слѣдующія: 1) для воспитывающихся на счетъ Кабинета и иныхъ собственныхъ суммъ Е. И. В.; 2)—на счетъ капиталовъ, пожертвованныхъ дворянствомъ и другими частными лицами; 3)—на иждивеніе членовъ Императорской фамиліи; 4)—на счетъ частныхъ лицъ и вообще не на казенный счетъ. Ст. 258. Другія спеціальныя исключенія установлены ст. 259.

[6]) См. предыд. примѣчаніе.

вляется по окончаніи имъ курса и производится до 21-го года ихъ возраста; 2) замужествомъ; 3) достиженіемъ 21-го года [1]).

Въ видѣ изъятія изъ общаго правила, дѣтямъ чиновника могутъ быть назначаемы пожизненныя пенсіи. Условіями для такого назначенія постановлены слѣдующія: 1) пожизненныя пенсіи назначаются дѣтямъ, достигшимъ при жизни ихъ отца возраста, въ коемъ нельзя назначать пенсіи по общимъ правиламъ; 2) пенсіи назначаются этимъ лицамъ, въ случаѣ совершенной ихъ бѣдности или неизлечимой болѣзни, которою они были одержимы въ моментъ смерти отца, или если они впослѣдствіи подверглись увѣчью или неизлечимой болѣзни, лишающимъ ихъ средствъ снискивать пропитаніе собственными трудами [2]).

Срокъ выслуги и размѣръ пенсій опредѣляются правилами 13 іюня 1886 г., изданными для отдаленныхъ и привилегированныхъ мѣстностей.

Въ мѣстностяхъ, пользующихся наибольшими преимуществами (прим. къ ст. 1 прав. 1886 г.—Сахалинъ и проч.), два дня службы считаются за три; а размѣръ пенсіи повышается на три подраздѣленія.

Въ остальныхъ частяхъ Приамурскаго генералъ-губернаторства, въ Туркестанскомъ и Закаспійскомъ краяхъ, три дня службы считаются за четыре и размѣръ пенсіи повышается на два подраздѣленія.

Въ ген.-губернаторствѣ Степномъ, въ прочихъ частяхъ Вост. Сибири, также въ губерніяхъ Тобольской и Томской три дня службы считаются за четыре, но размѣръ пенсіи не повышается.

Равнымъ образомъ, въ остальныхъ отдаленныхъ мѣстностяхъ размѣръ пенсіи не повышается, но четыре дня службы считаются за пять [3]).

Лица, состоящія на службѣ по учебной части, выслуживаютъ пенсіи по общимъ правиламъ, установленнымъ для этого рода службы. но съ тѣмъ, что для прослужившихъ въ указанныхъ мѣстностяхъ не менѣе 10 лѣтъ срокъ на пенсіи сокращается пятью годами. Но при опредѣленіи размѣра пенсіи, пятилѣтнія прибавки къ жалованью не принимаются въ разсчетъ [4]).

Въ случаѣ смерти служащаго въ отдаленныхъ мѣстностяхъ, его семейству (вдовѣ, незамужнимъ дочерямъ и сыновьямъ, не достигшимъ 17 лѣтъ), независимо отъ пенсій и единовременныхъ пособій, выдаются

---

[1]) Уст. о пенс., ст. 253—255.

[2]) Тамъ же, ст. 46.

[3]) Правила, ст. 34. Порядокъ примѣненія этой статьи установленъ ст. 35 и 36.

[4]) См. тамъ же, ст. 37.

прогонныя деньги (по классу должности умершаго) и пособіе, въ размѣрѣ полугодового оклада жалованья [1]).

Служащимъ въ царствѣ Польскомъ предоставляется или получать пенсію изъ эмеритальной кассы Царства, подчиняясь общимъ правиламъ объ эмеритурѣ, или, не дѣлая взносовъ въ эмеритальную кассу, получать пенсію изъ общаго пенсіоннаго капитала по слѣдующимъ правиламъ:

1. Изъ окладовъ служащаго и изъ прибавокъ къ нимъ дѣлаются вычеты въ пенсіонный капиталъ, въ размѣрѣ 3%.

2. Прослужившіе въ Царствѣ 25 лѣтъ имѣютъ право на полную пенсію; прослужившіе 20 — на половину. Въ томъ и другомъ случаѣ окладъ пенсіи повышается на одно подраздѣленіе [2]).

Для учебной службы въ царствѣ Польскомъ установлены правила, сходныя съ таковою же службою въ отдаленныхъ мѣстностяхъ [3]).

б) Единовременныя пособія.

§ 85. Единовременное пособіе есть однократная денежная выдача должностному лицу, оставляющему службу по болѣзни, или его семейству, послѣ его смерти.

а) Служащее лицо имѣетъ право на единовременное пособіе, если онъ: 1) оставляетъ службу по тяжкимъ и неизлечимымъ болѣзнямъ, за выслугу отъ одного до 5 лѣтъ; 2) если онъ оставляетъ службу по совершенію разстроенному на службѣ здоровью, дающему право на полученіе части пенсіи по сокращенному сроку, за выслугу отъ 5 до 10 лѣтъ [4]). Въ обоихъ этихъ случаяхъ, единовременныя пособія являются суррогатомъ пенсій, назначаемыхъ по ст. 102 и 103 уст. о пенс.

α) По ст. 103, лица, оставляющія службу по неизлечимымъ болѣзнямъ, препятствующимъ имъ не только продолжать службу, но и обходиться безъ посторонней помощи, могутъ при отставкѣ получать въ пенсію $^1/_3$ — $^2/_3$ и полный окладъ по табели, за выслугу отъ 5 до 10, отъ 10 до 20 и 20 лѣтъ [5]). Но недослужившіе 5 лѣтъ получаютъ единовременное пособіе.

β) По ст. 102, оставляющіе службу по разстроенному здоровью или неизлечимой болѣзни могутъ получать въ пенсію тѣ же доли

---

[1]) Тамъ же, ст. 38.
[2]) Тамъ же, ст. 52 и 53.
[3]) Тамъ же, ст. 37, 54.
[4]) Уст. о пенс. ст. 5.
[5]) См. выше, стр. 165.

окладовъ по табели за выслугу отъ 10 до 20, отъ 20 до 30 и 30 лѣтъ [1]). Выслужившіе отъ 5 до 10 лѣтъ получаютъ единовременное пособіе.

б) Поводы къ назначенію единовременнаго пособія семействамъ умершихъ чиновниковъ гораздо разнообразнѣе. Именно, пособія назначаются по ст. 38:

1) Вдовамъ и дѣтямъ чиновниковъ, не выслужившихъ сроковъ на пенсіи.

2) Семействамъ лицъ, утратившихъ право на пенсію за прежнюю службу и не выслужившихъ новыхъ сроковъ.

3) Семействамъ лицъ, имѣвшихъ право на пенсіи по сокращеннымъ срокамъ, но не воспользовавшихся этимъ правомъ.

4) Семействамъ, которыя сами пожелаютъ вмѣсто пенсіи получить единовременное пособіе (такъ какъ послѣднее назначается не по табели, а по окладу жалованья, почему иногда выгоднѣе получить единовременное пособіе).

Размѣръ единовременнаго пособія опредѣляется на основаніи жалованья, получаемаго служащимъ, но различно для самихъ чиновниковъ и для ихъ семействъ. Самъ чиновникъ, имѣющій право на пособіе, получаетъ годовой окладъ жалованья. Семействамъ пособіе назначается сообразно выслугѣ срока служившимъ: семействамъ служившихъ до 10 лѣтъ выдается полугодовое, отъ 10 до 25 лѣтъ — годовое жалованье [2]). Соединеніе пенсій и единовременныхъ пособій не допускается [3]).

Порядокъ ходатайства о назначеніи единовременныхъ пособій тождественъ съ порядкомъ исходатайствованія пенсій. Пособія назначаются: 1) лицамъ, увольняемымъ по тяжкой болѣзни, при самомъ ихъ увольненіи, 2) вдовамъ и дѣтямъ немедленно по смерти ихъ мужей и отца [4]).

в) Особые способы призрѣнія заслуженныхъ чиновниковъ.

§ 86. Лица, оставляющія службу по тяжкимъ и неизлечимымъ болѣзнямъ (ст. 102 и 103) и, вслѣдствіе этихъ болѣзней, не могущія продолжать службы, имѣютъ право не только на пенсіи или единовременныя пособія отъ казны, но и на особенную помощь отъ комитета призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ [5]).

---

[1]) См. выше, стр. 165.
[2]) Уст. о пенс., ст. 140—142.
[3]) Тамъ же, ст. 143.
[4]) Тамъ же, ст. 226.
[5]) Тамъ же, ст. 6 и 601.

Означенный комитетъ состоитъ при Собственной Е. И. В. канцеляріи. Попеченіемъ его могутъ пользоваться отставные чиновники всѣхъ вѣдомствъ, если только они подходятъ подъ указанныя выше условія. При опредѣленіи пенсій и единовременныхъ пособій комитетъ можетъ не стѣсняться тѣмъ, что ходатайствующіе объ его помощи получили при отставкѣ чинъ [1]). Сверхъ того, по смерти призрѣваемыхъ комитетомъ лицъ, его попеченію подлежатъ вдовы, сироты и родители умершихъ [2]). Вдовы и сироты отставныхъ чиновниковъ подлежатъ попеченію комитета и въ томъ случаѣ, если они, находясь въ бѣдности, не имѣютъ, однако, права на полученіе пенсій по службѣ ихъ мужей и отцовъ.

Призрѣніемъ комитета не могутъ пользоваться: 1) чиновники, собственные доходы которыхъ превышаютъ размѣръ пенсіи, которая могла бы быть имъ назначена; 2) чиновники, не оправданные по суду или прощенные по Всемилостивѣйшему манифесту; 3) чиновники, законно изобличенные въ дурномъ поведеніи [3]).

Формы, въ коихъ выражается пособіе отъ комитета, суть: 1) пенсіи; 2) единовременныя пособія; 3) помѣщеніе сиротъ въ учебныя заведенія; 4) ходатайство о назначеніи пенсіи изъ суммъ государственнаго казначейства и 5) помѣщеніе вдовъ и сиротъ въ пріютъ, учрежденный для призрѣнія вдовъ и круглыхъ сиротъ заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ [4]). Прошенія о пособіяхъ изъ комитета представляются чрезъ мѣстныхъ губернаторовъ или чрезъ главныя начальства (по бывшему мѣсту служенія отставного чиновника). Губернаторы и главныя начальства дѣлаютъ представленія въ комитетъ, препровождая ему и всѣ свѣдѣнія, необходимыя для удостовѣренія правъ просителей [5]).

Всѣ ходатайства о пособіяхъ разсматриваются въ комитетѣ, но разрѣшаются по его докладу Высочайшею властью [6]).

Чиновникамъ, выходящимъ въ отставку при указанныхъ выше условіяхъ, пособіе отъ комитета назначается въ видѣ пенсіи. Полныя пенсіи опредѣляются соразмѣрно классу должности [7]). При назначеніи такихъ пенсій комитетъ долженъ имѣть въ виду нѣсколько случаевъ: 1) если жалованье чиновника по его послѣдней должности превы-

---

[1]) Тамъ же, ст. 601 и 603.
[2]) Тамъ же, ст. 604.
[3]) Тамъ же, ст. 605, 634.
[4]) Тамъ же, ст. 608 по прод. 1886 г.
[5]) Тамъ же, ст. 610 и 616.
[6]) Тамъ же, ст. 617.
[7]) Тамъ же, ст. 623 и 624. Максимумъ полной пенсіи (IV кл.) 857 р. 70 коп.; минимумъ (XIII и XIV кл.) 85 р. 80 коп.

шало размѣръ пенсіи, слѣдующей ему по расписанію,—ему обращается въ пенсію жалованье, которое онъ получалъ на службѣ; 2) если чиновникъ, имѣющій право на призрѣніе комитета, былъ уволенъ отъ службы безъ пенсіи, онъ получаетъ или полную пенсію по соотвѣтствующему окладу, или по жалованью, если послѣднее превышало размѣръ пенсіи; 3) если чиновникъ получаетъ пенсію изъ государственнаго казначейства въ недостаточномъ размѣрѣ, комитетъ пополняетъ ее до размѣра полной пенсіи [1]).

Вдовы чиновниковъ получаютъ $^1/_2$ пенсіи, слѣдующей ихъ мужьямъ, съ прибавкою $^1/_2$ второй половины на каждаго ребенка, находящагося на ихъ попеченіи, такъ что вдова съ тремя и болѣе дѣтьми получаетъ полную пенсію. Вдовамъ, получающимъ пенсіи изъ государственнаго казначейства въ недостаточномъ размѣрѣ, дѣлается соотвѣтствующая добавка. Вдовамъ, относительно правъ которыхъ не могло быть собрано точныхъ свѣдѣній, могутъ быть назначаемы единовременныя пособія. Наконецъ, вдовы чиновниковъ, не имѣвшихъ права на пенсіи, могутъ быть обезпечиваемы или пенсіями, или помѣщеніемъ ихъ въ человѣколюбивыя заведенія на счетъ комитета. Если онѣ откажутся отъ послѣдняго вида вспомоществованія, то онѣ теряютъ право на попеченіе комитета [2]).

Сироты пользуются правомъ на пенсіи или на помѣщеніе ихъ въ учебныя заведенія на казенное содержаніе [3]), при чемъ увѣчнымъ или одержимымъ неизлечимыми болѣзнями могутъ быть назначаемы пожизненныя пенсіи, если они не будутъ помѣщены въ благотворительныя заведенія.

Родители чиновника имѣютъ право на призрѣніе комитета при слѣдующихъ условіяхъ: 1) если ихъ сынъ имѣлъ право на помощь отъ комитета; 2) если они получали содержаніе единственно отъ него; 3) если онъ не оставилъ послѣ себя ни жены, ни дѣтей; 4) если у нихъ нѣтъ другихъ дѣтей, отъ коихъ они могли бы пользоваться содержаніемъ. При наличности этихъ условій, родителямъ назначается половина пенсіи, слѣдовавшей ихъ сыну [4]).

Пособія отъ комитета прекращаются при слѣдующихъ условіяхъ:

1. Пенсіи чиновникамъ прекращаются: а) полученіемъ арендныхъ денегъ или имѣнія, доходъ съ коего превышаетъ пенсію, ими получаемую; б) излеченіемъ отъ болѣзни, по которой они оставили службу; в) поступленіемъ въ монастырь или человѣколюбивое заве-

---

[1]) Тамъ же, ст. 625—628.
[2]) Тамъ же, ст. 636—651.
[3]) Тамъ же, ст. 652—664.
[4]) Тамъ же, ст. 665—667.

деніе; г) осужденіемъ по судебному приговору или неприличнымъ поведеніемъ, законно доказаннымъ [1]).

2. Пенсіи вдовамъ прекращаются: а) замужествомъ; б) вступленіемъ въ монастырь или помѣщеніемъ въ человѣколюбивое заведеніе; в) причинами, указанными выше, въ пп. а и г. [2]).

3. Пенсіи и призрѣнія сиротамъ прекращаются: а) совершеннолѣтіемъ (17 для мужеск. и 21 для женск. пола, кромѣ увѣчныхъ); б) помѣщеніемъ въ учебныя заведенія на казенный счетъ; в) полученіемъ имѣнія, доходъ съ котораго превышаетъ пенсію, даваемую комитетомъ; г) вступленіемъ въ службу сиротъ мужеск. пола; д) замужествомъ сиротъ женскаго пола [3]).

Сверхъ прошеній, разрѣшаемыхъ комитетомъ, послѣднему предоставляется ходатайствовать предъ Государемъ чрезъ командующаго Императорскою главною квартирою по просьбамъ: а) вдовъ чиновниковъ, обремененныхъ семействомъ, или по болѣзни не могущихъ снискивать пропитанія, если онѣ подлежатъ покровительству комитета; б) оставшихся по смерти чиновника и не имѣющихъ родственниковъ сиротъ женскаго пола, достигшихъ совершеннолѣтія и находящихся въ крайней бѣдности [4]).

г) *Эмеритура.*

Эмеритура есть способъ обезпеченія служащихъ и ихъ семействъ пенсіями и единовременными пособіями, независимо отъ назначаемыхъ изъ государственныхъ средствъ. Эмеритальный капиталъ, изъ коего производятся означенныя пенсіи и пособія, образуется, главнымъ образомъ, изъ обязательныхъ вычетовъ съ жалованья или всего содержанія, получаемаго чинами даннаго вѣдомства [5]). Означенный капиталъ причисляется къ спеціальнымъ средствамъ вѣдомства и не можетъ получить никакого иного назначенія.

---

[1]) Тамъ же, ст. 635.

[2]) Тамъ же, ст. 649.

[3]) Тамъ же, ст. 660.

[4]) Тамъ же, ст. 639 и 662 по прод. 1886 г.

[5]) Св. Зак., т. III (изд. 1886 г.), уст. эмеритальн. касс. гражд. вѣд. Вычеты изъ жалованья и содержанія суть главное, но не единственное денежное средство кассъ. Средства эмеритальной кассы мин. юст. (ст. 8), составляютъ: а) капиталъ, образовавшійся изъ вычетовъ съ чиновъ м-ва по день открытія кассы; б) вычеты изъ содержанія чиновъ суд. вѣд.; в) проценты на капиталъ, принадлежащій кассѣ; г) пожертвованія и отказы въ пользу кассы. Касса горн. инж., сверхъ доходовъ, получаемыхъ изъ вычетовъ и другихъ источниковъ, имѣетъ свой основной капиталъ, пожалованный ей Государемъ (ст. 15). Ср. уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 2 и 9.

Въ Россіи по гражданскому вѣдомству учреждено въ настоящее время пять эмеритальныхъ кассъ: 1) касса министерства юстиціи; 2) горныхъ инженеровъ; 3) инженеровъ путей сообщенія; 4) дѣтскихъ пріютовъ вѣдомства учрежденій императрицы Маріи; 5) с.-петербургской пожарной команды.

Сходные, въ общихъ началахъ, уставы отдѣльныхъ эмеритальныхъ кассъ различаются между собою: 1) въ отношеніи размѣра вычетовъ; 2) въ отношеніи размѣра эмеритуръ, и 3) относительно обезпеченія семействъ служащихъ.

1. Размѣръ вычетовъ опредѣляется въ % съ получаемаго служащими жалованья или всего содержанія. По уставу кассы мин. юст. установленъ однообразный вычетъ въ 4% изъ всего содержанія (въ томъ числѣ добавочнаго, также изъ столовыхъ и квартирныхъ денегъ) [1]). Участниками въ кассѣ горныхъ инженеровъ являются всѣ горные инженеры, какъ состоящіе на государственной службѣ по горному вѣдомству, такъ и командированные въ другія правительственныя учрежденія или частныя предпріятія, если только эти лица оставлены въ спискахъ инженеровъ. Поэтому обязательнымъ вычетамъ подлежатъ всѣ означенные горные инженеры, независимо отъ того, получаютъ или не получаютъ они жалованье изъ казны [2]). Вычеты въ кассу горн. инж. производятся въ размѣрѣ 6% изъ полныхъ окладовъ всего содержанія, денежныхъ наградъ, арендъ, пенсій, какъ правительственныхъ, такъ и эмеритальныхъ, назначенныхъ по расписанію окладовъ 2-го мая 1878 г. Нѣкоторые виды вознагражденія и пособія изъяты отъ вычетовъ [3]). Инженеры, командированные въ распоряженіе частныхъ лицъ и обществъ, производятъ взносы изъ получавшагося ими содержанія по особой табели [4]).

Уставъ кассы инженеровъ путей сообщенія различаетъ обязательное и необязательное участіе въ кассѣ. Обязательно участвуютъ: 1) инженеры путей сообщенія и чины бывшаго строительнаго отряда, подходящіе подъ условія службы по вѣдомству; 2) чины военно-рабочихъ командъ пут. сообщ., состоящіе на государственной службѣ [5]). Добровольно могутъ участвовать въ кассѣ сверхштатные инженеры, офицеры военнаго и другихъ вѣдомствъ, занимающіе

---

[1]) Уст. кассы мин. юст., ст. 9 и 10.

[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 9, 19.

[3]) Тамъ же, ст. 22, 23.

[4]) Отъ 12% до 25%, смотря по чину. Тамъ же, ст. 24 и прилож. къ ней.

[5]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 12. Чины военно-рабочихъ командъ и бывшаго строительнаго отряда, прослужившіе не менѣе 35 лѣтъ и все время участвовавшіе взносами въ кассу, отъ дальнѣйшихъ взносовъ освобождаются. Ст. 15.

должности въ вѣдомствѣ пут. сообщ., и нѣкоторыя другія лица [1]). Взносы въ кассу опредѣляются въ двоякомъ размѣрѣ: 6% и 12%.

Шестипроцентные вычеты производятся изъ жалованья, столовыхъ, арендъ, пенсій, также денежныхъ наградъ и пособій, производимыхъ изъ суммъ государственнаго казначейства, если онѣ превышаютъ 150 руб. [2]). Двѣнадцатипроцентному вычету подлежатъ инженеры и чины бывшаго строительнаго отряда, отчисленные къ занятіямъ по частнымъ предпріятіямъ. Проценты вычисляются примѣнительно къ окладамъ жалованья и столовыхъ, положеннымъ по штатамъ 1870 г. [3]). По вѣдомству пріютовъ Императрицы Маріи вычеты производятся въ размѣрѣ 6% съ содержанія должностныхъ лицъ женскаго пола (у чиновниковъ—изъ одного жалованья), въ размѣрѣ 10%—съ разнаго вида наградъ.

2. Изъ капитала, составленнаго посредствомъ указанныхъ вычетовъ и изъ другихъ источниковъ, участникамъ кассы, оставившимъ службу, или ихъ семействамъ назначаются пенсіи или единовременныя пособія [4]).

Размѣръ пенсій участниковъ кассы опредѣляется приблизительно тѣми же условіями, какія установлены при назначеніи пенсій отъ правительства. Такими условіями являются: 1) число лѣтъ службы въ вѣдомствѣ, при коемъ образована эмеритальная касса; 2) окладъ содержанія, получаемаго служащимъ въ послѣдніе годы его службы, и изъ коего производился вычетъ въ кассу; 3) число лѣтъ участія въ эмеритальной кассѣ. Правила эти разнообразятся въ частностяхъ уставами отдѣльныхъ пенсіонныхъ кассъ.

Уставъ кассы мин. юст. [5]) постановляетъ, что размѣръ пенсіи опредѣляется: а) соотвѣтственно окладу содержанія, производившагося участнику кассы въ послѣдніе три года его службы; б) по числу лѣтъ службы въ мин. юст.; в) по числу лѣтъ участія въ кассѣ. Для опредѣленія размѣра пенсій по первому основанію установлено расписаніе должностей, соотвѣтственно содержанію, изъ коего производились вычеты. Въ этомъ отношеніи всѣ должности распредѣлены на XII классовъ; высшій окладъ (2.000 р.) положенъ для министра юстиціи, его

---

[1]) Тамъ же, ст. 13.

[2]) Тамъ же, ст. 17. Изъятія изъ этого правила исчислены въ ст. 19.

[3]) Тамъ же, ст. 18.

[4]) Уст. кассы мин. юст., ст. 21: „Пріобрѣвшій право на пенсію можетъ воспользоваться ею только по выходѣ въ отставку". Впрочемъ, не считается препятствіемъ къ назначенію пенсій занятіе государственной должности, съ которою не соединено содержанія (ст. 22). Ср. ст. 52. Ср. уст. кассы горн. инж., ст. 31; уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 27.

[5]) Уст. кассы мин. юст., ст. 23 и слѣд.

товарища и сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ; ко второму классу отнесены лица, получающія обложенное вычетами содержаніе въ 6.000 руб. и болѣе; они имѣютъ право на эмеритуру въ 1.750 руб. Остальные пенсіонные оклады понижаются отъ 1.700 до 120 рублей [1]).

Но право на пенсію, вообще, обусловливается: 1) службою въ штатныхъ должностяхъ мин. юст. въ теченіе 25 лѣтъ; 2) участіемъ въ кассѣ въ теченіе, минимумъ, 10 лѣтъ [2]). Правило о годахъ службы не примѣняется къ служащимъ, подвергшимся на службѣ тяжкимъ и лишающимъ ихъ возможности продолжать службу болѣзнямъ [3]).

По числу лѣтъ службы, оклады пенсій раздѣляются на два класса. Къ первому относятся пенсіи лицъ, оставляющихъ службу по выслугѣ 35 и болѣе лѣтъ (или 25—для лицъ, подвергшихся тяжкимъ болѣзнямъ и увѣчьямъ). Пенсіи второго класса назначаются лицамъ, оставляющимъ судебное вѣдомство по выслугѣ отъ 25 до 35 лѣтъ (а для лицъ, указанныхъ въ ст. 20,—менѣе 25).

Пенсіи обоихъ классовъ раздѣляются, по числу лѣтъ участія въ кассѣ, на разряды, коихъ для перваго класса положено 26, а для второго—25. Размѣръ пенсіи каждаго разряда опредѣляется по слѣдующимъ основаніямъ: 1) право на полученіе пенсіи по обоимъ классамъ обусловливается десятилѣтнимъ, по крайней мѣрѣ, участіемъ въ кассѣ; 2) въ обоихъ классахъ, за первыя 10 лѣтъ участія въ кассѣ, на каждые 100 руб. полной эмеритуры назначается къ производству: по первому классу 46 руб. 94 коп., по второму—29 руб. 60 коп.; 3) затѣмъ на каждый годъ участія въ кассѣ (свыше первыхъ 10) назначается прибавка, и каждый годъ соотвѣтствуетъ новому разряду; 4) по первому классу прибавки, по истеченіи 35 лѣтъ, составляютъ полный окладъ эмеритуры (сто за сто); во второмъ — 66 р. 67 к. на сто [4]).

По горно-инженерному вѣдомству эмеритуры, по числу лѣтъ государственной службы, раздѣляются на два класса, а по числу платныхъ въ кассу лѣтъ каждый классъ раздѣляется на разряды. Къ первому классу относятся пенсіи, назначаемыя лицамъ, прослужившимъ 25 и болѣе лѣтъ, а также оставившимъ службу по неизлечимымъ болѣзнямъ; ко второму—пенсіи, назначаемыя по выслугѣ 20—25 лѣтъ службы. По числу платныхъ лѣтъ, первый классъ раздѣляется на пять разрядовъ, и каждому разряду соотвѣтствуетъ опредѣленная доля полнаго оклада эмеритуры. Именно, I разрядъ—отъ 5 до 10 лѣтъ ($^4/_8$ оклада); II—отъ 10 до 15 ($^5/_8$); III—отъ 15 до 20 ($^6/_8$); IV—отъ 20 до 25 ($^7/_8$); V—отъ 25 (полный окладъ). Второй классъ раздѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, 24 и прил. къ ст. 24.

[2]) Тамъ же, ст. 18.

[3]) Тамъ же, ст. 20.

[4]) Тамъ же, ст. 29 и 30 и прилож. къ нимъ.

ляется на четыре разряда соотвѣтственно тому же числу платныхъ лѣтъ и съ назначеніемъ соотвѣтственно каждому разряду: $^{3}/_{12}$, $^{4}/_{12}$, $^{5}/_{12}$ и $^{6}/_{12}$ полнаго оклада [1]).

На сходныхъ основаніяхъ исчисляются размѣры пенсій по уставу кассы инженеровъ путей сообщенія, съ тѣмъ отличіемъ, что 1) пенсіи перваго класса назначаются за выслугу 35, а второго—25 лѣтъ; 2) первый классъ, по числу платныхъ лѣтъ, раздѣляется на 6 разрядовъ, второй—на 5 (5—12; 12—19; 19—25; 25—30, и т. д.). Наименьшій размѣръ пенсіи по первому классу—$^{3}/_{8}$, а по второму—$^{3}/_{12}$ эмеритуры [2]).

По уставу кассы дѣтскихъ пріютовъ учр. Императрицы Маріи, размѣръ эмеритуры опредѣляется числомъ лѣтъ службы, оплаченной шестипроцентнымъ вычетомъ въ кассу. Соотвѣтственно этому, опредѣляется три разряда пенсій: 1) за 25 платныхъ лѣтъ службы (полный окладъ); 2) за 20—25 лѣтъ ($^{2}/_{3}$ оклада); 3) за 15—20 ($^{1}/_{2}$ оклада) [3]).

Единовременныя пособія назначаются оставляющимъ службу чиновникамъ или ихъ семействамъ, по правиламъ, сходнымъ съ установленными на этотъ предметъ правительственнымъ уставомъ о пенс. и единовр. пособ.

3. Права вдовы и дѣтей на эмеритуру открываются по основаніямъ, опредѣляемымъ различно въ отдѣльныхъ уставахъ. По уставу кассы мин. юст., они открываются: 1) смертью мужа или отца, получавшаго пенсію или пріобрѣвшаго на нее право; 2) лишеніемъ его всѣхъ правъ состоянія; 3) безвѣстнымъ его отсутствіемъ; 4) постриженіемъ въ монашество [4]). Уставъ кассы инж. пут. сообщ. прибавляетъ къ этому самовольную отлучку за границу или невозвращеніе изъ за границы, но не упоминаетъ о постриженіи въ монашество [5]). То же постановляетъ и уставъ кассы горныхъ инженеровъ [6]).

Размѣръ пенсій опредѣляется по правиламъ, сходнымъ съ установленными правительственнымъ уставомъ.

Вдовѣ назначается $^{1}/_{2}$ пенсіи мужа [7]); уставъ кассы инж. пут. сообщ. даетъ, однако, вдовѣ $^{2}/_{3}$ оклада [8]). Несовершеннолѣтнія дѣти, состоящія при матери, имѣютъ право на опредѣленныя доли изъ второй половины пенсіи отца. По уставу кассы инж. пут. сообщ., вдовѣ съ дѣтьми назначается полный окладъ пенсіи нераздѣльно [9]). Затѣмъ, въ отно-

---

[1]) Уст. кассы горн. инж., ст. 36, 37, 39, 45 и слѣд.
[2]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 32 и слѣд., 39 и слѣд.
[3]) Уст. кассы вѣд. дѣтск. пріют., ст. 12 и слѣд.
[4]) Уст. кассы мин. юст., ст. 32.
[5]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 47.
[6]) Уст. кассы горн. инж., ст. 56.
[7]) Уст. кассы мин. юст., ст. 36; уст. кассы горн. инж., ст. 59.
[8]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 51.
[9]) Тамъ же, ст. 52.

шеніи пенсій, назначаемыхъ дѣтямъ, уставы отдѣльныхъ кассъ существенно отличаются по вопросу объ обезпеченіи: а) дочерей и б) дѣтей, находящихся въ болѣзненномъ состояніи.

а) По уставу кассы мин. юст., доли пенсій назначаются дочерямъ до ихъ замужества или поступленія на государственную службу, или совершеннолѣтія [1]). Уставы кассы горныхъ инженеровъ и инженеровъ пут. сообщ. постановляютъ, что пенсіи прекращаются дочерямъ, вступившимъ въ замужество [2]) — слѣдовательно, совершеннолѣтіе не лишаетъ сиротъ женскаго пола права на обезпеченіе ихъ существованія.

б) По уставу кассы мин. юст., дѣтямъ (безъ различія пола), тяжко увѣчнымъ, страдающимъ полнымъ параличемъ, потерею зрѣнія или разсудка, или же одержимымъ глухонѣмотою, лишающими ихъ всякой возможности существовать собственнымъ трудомъ, пенсіи назначаются пожизненно или на два года [3]).

4. Въ виду того, что эмеритальные капиталы причисляются къ спеціальнымъ средствамъ каждаго вѣдомства, завѣдываніе кассами, распоряженія о назначеніи пенсій и пособій и всѣ другія распоряженія поручаются особо образованнымъ въ тѣхъ вѣдомствахъ установленіямъ.

По уставу кассы мин. юст., ближайшее управленіе кассой ввѣряется управляющему и другимъ чинамъ, входящимъ въ составъ департамента министерства [4]). Разрѣшеніе важнѣйшихъ дѣлъ по управленію кассой, назначеніе пенсій [5]), разсмотрѣніе отчетовъ кассы и т. п. поручено комитету, состоящему, подъ предсѣдательствомъ лица, назначеннаго министромъ юстиціи, изъ вице-директора департамента, управляющаго кассой и двухъ членовъ судебнаго вѣдомства, избранныхъ—одинъ общимъ собраніемъ спб. суд. палаты, другой—общимъ собраніемъ спб. окружнаго суда [6]).

Дѣла по высшему наблюденію за дѣятельностью кассы, по измѣненіямъ ея устава, разрѣшенію особо важныхъ вопросовъ — подлежатъ совѣту, составленному, подъ предсѣдательствомъ министра

---

[1]) Уст. кассы мин. юст., ст. 40, п. 3.

[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 54, п. 3; ст. 65, п. 3; уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 50, п. 1; ст. 65, п. 4.

[3]) Уст. кассы мин. юст., ст. 40. Пенсіи назначаются на два года лицамъ, которыя, по состоянію своего здоровья, признаны небезнадежными, но подлежатъ періодическому освидѣтельствованію.

[4]) Тамъ же, ст. 59—61.

[5]) Исключая назначенія пенсій семействамъ умершихъ участниковъ кассы, подвергшихся умственному разстройству, болѣзни или увѣчью, если эти обстоятельства не могли быть удостовѣрены при жизни покойнаго. Ст. 84. Назначеніе пенсій въ этихъ случаяхъ разрѣшается совѣтомъ.

[6]) Тамъ же, ст. 62 и 68.

юстиціи, изъ его товарища, директора департамента, управляющаго канцеляріей, двухъ сенаторовъ, по выбору кассаціонныхъ департаментовъ, и другихъ чиновъ судебнаго вѣдомства [1]).

По уставу кассы горныхъ инженеровъ, „высшее наблюденіе за ходомъ дѣлъ и операціями кассы“ принадлежитъ министру госуд. имущ.; общее завѣдываніе дѣлами и капиталами кассы сосредоточивается въ горномъ совѣтѣ; завѣдываніе ближайшее и отчетность лежатъ на горномъ департаментѣ [2]).

Дѣлами кассы инженеровъ путей сообщенія, подъ высшимъ наблюденіемъ министра путей сообщенія, завѣдуетъ одно изъ центральныхъ учрежденій министерства, по указанію министра [3]). Но въ обсужденіи вопросовъ по надзору за ходомъ операцій кассы и по попеченію о ея интересахъ, принимаютъ участіе три члена ревизіонной коммиссіи, разсматривающей годовой отчетъ кассы. Всѣ члены ревизіонной коммиссіи назначаются министромъ пут. сообщ. изъ числа наличныхъ участниковъ кассы. По окончаніи своихъ занятій по отчету, члены коммиссіи избираютъ изъ своей среды трехъ лицъ, для участія въ указанныхъ работахъ [4]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 67 и 68.
[2]) Уст. кассы горн. инж., ст. 72—74.
[3]) Уст. кассы инж. пут. сообщ., ст. 71, 72.
[4]) Тамъ же, ст. 125, 126.

КНИГА ВТОРАЯ.

ВВЕДЕНІЕ.

Классификація русскихъ государственныхъ установленій.

§ 87. Для классификаціи русскихъ государственныхъ установленій представляются слѣдующія основанія: 1) степень власти, ввѣренной тому или другому установленію, 2) пространство дѣйствій власти, 3) родъ власти и 4) составъ установленій.

I. По степени власти всѣ установленія имперіи раздѣляются на установленія управленія верховнаго и управленія подчиненнаго. Основаніемъ для такого дѣленія служатъ ст. 80 и 81 нашихъ основн. зак.; изъ нихъ составляется IX отдѣлъ основн. зак., озаглавленный: „О власти верховнаго управленія". По смыслу приведенныхъ статей, въ управленіи верховномъ власть государя дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго, опредѣленная степень власти ввѣряется мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ отъ его имени и по его повелѣнію. Поэтому наши установленія могутъ быть раздѣлены на два разряда: одни изъ нихъ участвуютъ вмѣстѣ съ монархомъ въ непосредственномъ отправленіи имъ власти верховнаго управленія; другія вѣдаютъ самостоятельно разные предметы администраціи. Отсюда понятно, что первый разрядъ установленій, участвуя въ непосредственныхъ дѣйствіяхъ неограниченнаго монарха, не можетъ имѣть—и не имѣетъ—самостоятельной доли власти; слѣдовательно, всѣ этого рода установленія имѣютъ значеніе совѣщательныхъ учрежденій при императорѣ. Постановленія нхъ имѣютъ значеніе мнѣній, ни въ чемъ не связывающихъ императора,—мнѣній, которыя получаютъ силу только послѣ Высочайшаго утвержденія. Сюда относятся: государственный совѣтъ, совѣтъ министровъ и комитетъ министровъ.

Отличительная черта мѣстъ управленія подчиненнаго состоитъ именно въ томъ, что они облечены извѣстною долею власти, почему, въ предѣлахъ своей компетенціи, они могутъ дѣлать постановленія, обязательныя для управляемаго вѣдомства. Юридическое положеніе подчиненнаго управленія опредѣляется ст. 81 основныхъ законовъ, гдѣ сказано: „предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой, во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ установленій". Отсюда слѣдуетъ, что компетенція каждаго подчиненнаго установленія вообще опредѣляется актомъ законодательной власти. „Уставъ" или „учрежденіе", данное установленію, являются спеціальными узаконеніями, на основаніи которыхъ каждое мѣсто опредѣляетъ кругъ своихъ задачъ, свои іерархическія отношенія къ прочимъ мѣстамъ и лицамъ, объемъ своихъ правъ при разрѣшеніи вопросовъ управленія и т. д. Основанная на законѣ, власть каждаго подчиненнаго учрежденія является и самостоятельною, въ предѣлахъ, ему указанныхъ. Во главѣ подчиненнаго управленія поставленъ правительствующій сенатъ, которому, на основаніи ст. 1 его учрежденія, въ порядкѣ гражданскаго суда и управленія и исполненія подчиняются всѣ вообще мѣста и лица, кромѣ тѣхъ, которыя изъяты изъ этого подчиненія особыми постановленіями. Въ области управленія духовнаго тѣ же права принадлежатъ святѣйшему синоду. Высшими же установленіями, на основаніи ихъ учрежденія, являются и министерства. Задачи подчиненнаго порядка ввѣрены мѣстнымъ установленіямъ, губернскимъ и уѣзднымъ, дѣйствующимъ подъ контролемъ сената и министерствъ.

Указанное здѣсь различіе между установленіями управленія верховнаго, съ одной, и подчиненнаго, съ другой стороны—составляетъ отличительную особенность русскаго государственнаго права, какъ права неограниченной монархіи. Въ государствахъ конституціонныхъ этого основанія для различія управленія мы не находимъ.

Но дѣленіе это не совпадаетъ съ раздѣленіемъ установленій на высшія и низшія, т. е. съ дѣленіемъ, которое основывается на іерархическихъ ихъ отношеніяхъ. Выраженія: „верховныя" и „подчиненныя"—указываютъ на отношенія установленій къ правамъ верховной власти, названія же: „низшія и высшія" — указываютъ на взаимныя іерархическія отношенія этихъ установленій; такъ, напр., сенатъ и комитетъ министровъ, по отношенію къ губернскимъ установленіямъ, суть одинаково высшія установленія, хотя сенатъ относится къ мѣстамъ управленія подчиненнаго, а комитетъ министровъ— къ области управленія верховнаго.

II. Раздѣленіе установленій въ іерархическомъ отношеніи, въ общихъ чертахъ, совпадаетъ съ ихъ дѣленіемъ по пространству дѣйствія. Въ самомъ дѣлѣ, высшими мы привыкли считать установленія общегосударственныя (сенатъ, министерства), низшими—установленія мѣстныя. Но этотъ признакъ — не общій и не единственный. Нѣкоторыя установленія, по пространству своего дѣйствія, относятся къ мѣстнымъ, а по роду дѣлъ—къ высшимъ. Таковъ былъ кавказскій комитетъ. Онъ былъ предназначенъ для разсмотрѣнія дѣлъ, возникавшихъ въ Намѣстничествѣ Кавказскомъ. Но дѣла эти, по роду своему, относились къ числу тѣхъ, которыя превышали власть кавказскаго намѣстника, министровъ, и требовали Высочайшаго разрѣшенія. Оставаясь, по пространству дѣйствія, установленіемъ мѣстнымъ, комитетъ причислялся къ учрежденіямъ управленія верховнаго. Таковы и сенатъ, и статсъ-секретаріатъ В. Кн. Финляндскаго; такова была Собственная Е. И. В. Канцелярія по дѣламъ Царства Польскаго и т. д.

Іерархическія отношенія установленій опредѣляются двумя условіями, далеко не всегда совпадающими: 1) характеромъ власти, предоставленной установленію или лицу; 2) пространствомъ ихъ дѣйствія.

При опредѣленіи характера власти каждаго установленія или лица, должно имѣть въ виду различіе моментовъ, содержащихся въ составѣ какъ административной, такъ и судебной власти вообще.

Въ общемъ составѣ административной власти должно различать три момента:

1. Моментъ приведенія въ дѣйствіе распоряженій начальствующихъ лицъ. Этотъ моментъ предполагаетъ дѣятельность чисто пассивную, и совокупность лицъ, которымъ она поручена, составляетъ, такъ сказать, физическую силу администраціи. Таковы органы исполнительной полиціи, сборщики податей, таможенные служители и т. д. Имъ не предоставляется право самостоятельныхъ распоряженій; они не призваны къ предварительному обсужденію правительственныхъ мѣръ. Они облекаются только тою степенью власти, которая необходима для приведенія въ дѣйствіе распоряженій высшихъ мѣстъ и лицъ. Съ этою задачею сходна и другая—именно, совершеніе различныхъ приготовительныхъ и исполнительныхъ актовъ въ дѣлопроизводствѣ различныхъ установленій: изготовленіе бумагъ, докладовъ и т. д., по указанію начальствующихъ лицъ. Канцелярскія обязанности предполагаютъ также дѣятельность пассивную и подчиненную.

2. Моментъ принятія мѣръ, необходимыхъ для осуществленія отдѣльныхъ и конкретныхъ задачъ каждой части управленія. Совокупность этихъ мѣръ основывается: а) на общихъ законахъ; б) на спеціальныхъ узаконеніяхъ, касающихся каждой части; в) на общихъ

распоряженіяхъ центральныхъ властей; г) на мѣстныхъ условіяхъ и удобствахъ. Власть этого рода, которую можно назвать властью дѣйствительнаго управленія, по общему правилу, ввѣряется мѣстнымъ (губернскимъ) установленіямъ, поставленнымъ въ непосредственное соприкосновеніе съ жизнью и со всѣми ея условіями. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы наши центральныя установленія были устранены отъ задачъ этого рода, какъ это будетъ указано въ своемъ мѣстѣ.

3. Моментъ надзора за администраціею и сообщенія ей опредѣленнаго направленія въ общихъ видахъ правительства. Въ этомъ моментѣ администрація переходитъ за кругъ задачъ чисто исполнительной власти и соприкасается съ задачами власти политической. Этимъ объясняется, почему власть этого рода ввѣряется министерствамъ и сенату, какъ объ этомъ подробно будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, законодательство наше организуетъ правительственный надзоръ и въ мѣстности, въ лицѣ генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ.

Дѣятельность судебныхъ мѣстъ распадается на слѣдующіе моменты: 1) разсмотрѣніе дѣла и постановленіе рѣшенія; 2) провѣрка рѣшенія по жалобѣ тяжущагося или подсудимаго, по протесту прокурора или ex lege (ревизія). Согласно этимъ моментамъ, прежнее судоустройство (дѣйствовавшее до послѣдняго времени въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены судебные уставы 1864 года) предполагало три основныя инстанціи: а) уѣздные суды, магистраты (или ратуши) для разсмотрѣнія дѣла въ первой инстанціи; б) палаты гражданскаго и уголовнаго суда въ губерніяхъ; в) правительствующій сенатъ. Новые уставы, съ введеніемъ кассаціоннаго порядка, признали необходимымъ учрежденіе двухъ инстанцій, для разсмотрѣнія дѣла по существу, и одну инстанцію кассаціонную, для разсмотрѣнія просьбъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Этими инстанціями являются: а) въ кругу судовъ правительственныхъ: α) окружные суды; β) судебныя палаты, въ качествѣ апелляціонныхъ судовъ; γ) правительствующій сенатъ, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда; б) въ кругу мировой юстиціи: α) мировые судьи; β) съѣзды мировыхъ судей; γ) правительствующій сенатъ.

Разграниченіе указанныхъ моментовъ лишь въ общихъ чертахъ, какъ уже сказано, совпадаетъ съ раздѣленіемъ установленій по пространству ихъ дѣйствія. Съ этой точки зрѣнія, всѣ установленія раздѣляются на общегосударственныя, власть которыхъ дѣйствуетъ на всемъ пространствѣ имперіи, и—мѣстныя, власть которыхъ ограничивается предѣлами даннаго округа. Мѣстныя устано-

вленія соотвѣтствуютъ различнымъ единицамъ, на которыя распадается имперія [1]). Единицы эти суть:

1) Губернія (область). По первоначальному учрежденію о губерніяхъ 1775 г. предполагалось сосредоточить здѣсь все дѣйствительное управленіе, подъ надзоромъ сената и верховной власти, не допуская между ними никакихъ посредствующихъ инстанцій. Поэтому главныя части тогдашнихъ администрацій и суда были раздѣлены между вновь созданными губернскими установленіями, обязанными дѣйствовать подъ главнымъ начальствомъ государственныхъ намѣстниковъ. Совокупность этихъ установленій образовала кругъ учрежденій губернскихъ, въ собственномъ смыслѣ слова. Впослѣдствіи, съ дальнѣйшимъ развитіемъ центральныхъ управленій, въ губерніи явились органы этихъ установленій, не причислявшіеся къ кругу губернскихъ учрежденій. Но это не измѣняло общаго плана территоріальнаго дѣленія. Затѣмъ, однако, въ виду удобствъ различныхъ центральныхъ управленій, явились спеціальныя дѣленія имперіи, подъ именемъ округовъ, и т. п. Такія дѣленія существуютъ въ настоящее время для вѣдомствъ военнаго, судебнаго, таможеннаго, народнаго просвѣщенія и т. д.

2) Уѣзды. Уѣздъ есть подраздѣленіе губерніи. Поэтому и уѣздныя установленія должны бы являться органами установленій губернскихъ, низшими инстанціями послѣднихъ. Дѣйствительно, до реформъ нашего времени, уѣздъ былъ отдѣломъ губерніи во всѣхъ отношеніяхъ. Губернское правленіе имѣло здѣсь свой органъ—земскій судъ; казенная палата—уѣздное казначейство; различные губернскіе комитеты—свои отдѣлы; палата государственныхъ имуществъ — окружныя управленія; низшими судебными инстанціями являлись уѣздный судъ для всѣхъ состояній, кромѣ городского магистрата для городскихъ обывателей и т. д. Реформы прошлаго царствованія измѣнили характеръ уѣзда. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ уѣздъ остался подчиненнымъ отдѣломъ губерніи, именно въ отношеніи управленія полицейскаго и казеннаго. Въ другихъ отношеніяхъ уѣздъ является единицею самостоятельною. Такъ, уѣздъ представляетъ самостоятельный округъ мировой юстиціи, самостоятельную единицу земскихъ установленій, лишь въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ подчиненную учрежденіямъ губернскимъ.

3) Города, станы и волости. При неравномѣрномъ распредѣленіи городского народонаселенія и различномъ значеніи городовъ, іерархическое положеніе ихъ среди другихъ единицъ неодинаково. Иные города, по значенію своему, конкурируютъ съ губерніями,

---

[1]) Подробное разсмотрѣніе этого вопроса см. въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

имѣя особое управленіе, подъ именемъ градоначальствъ. Другіе конкурируютъ съ уѣздами, составляя самостоятельные полицейскіе и мировые округа. Города менѣе значительные, т. е. большинство русскихъ городовъ, входятъ въ составъ уѣзда, подчиняясь уѣздному полицейскому управленію, съѣзду мировыхъ судей, уѣзднымъ земскимъ установленіямъ и т. д. Только въ отношеніи своего общественнаго управленія города повсемѣстно являются единицами самостоятельными.

Для общихъ административныхъ цѣлей уѣзды подраздѣляются на станы и волости. Станы суть подраздѣленія обще-полицейскія; волости суть дѣленія, приспособленныя къ условіямъ крестьянскихъ установленій. По ст. 17 общ. пол. о крест., крестьяне, для завѣдыванія хозяйственными дѣлами ихъ, соединяются въ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда—въ волости. Конечно, волостное управленіе не свободно и отъ хозяйственныхъ задачъ, какъ мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, но обязанности волостного старшины и волостного суда удовлетворяютъ общей цѣли, указанной положеніемъ о крестьянахъ. Волостной судъ есть установленіе для домашняго, такъ сказать, суда надъ крестьянами. Но права и обязанности волостного старшины, какъ полицейской власти, имѣютъ общее административное значеніе. Хотя сельскія установленія и предназначены для хозяйственныхъ цѣлей, но принципъ этотъ далеко не выдержанъ въ подробностяхъ. Такъ, сельскимъ старостамъ принадлежатъ многія полицейскія обязанности, и въ этомъ отношеніи они подчинены волостнымъ старшинамъ.

III. По роду власти учрежденія наши раздѣляются на законодательныя, судебныя и административныя. Таково, по крайней мѣрѣ, намѣреніе законодательства. Мы указали выше на историческое развитіе этихъ стремленій. Теперь намъ должно разсмотрѣть, насколько они осуществились въ дѣйствующемъ правѣ.

По учрежденію государственнаго совѣта, установленіе это должно было получить характеръ законодательный. Общее опредѣленіе его, перешедшее и въ нынѣ дѣйствующее законодательство, гласитъ: „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются и чрезъ него восходятъ къ верховной императорской власти“. Но этотъ принципъ не могъ быть выдержанъ по слѣдующимъ основаніямъ.

1. Государственный совѣтъ не можетъ быть названъ законодательнымъ учрежденіемъ въ точномъ смыслѣ этого слова, такъ какъ члены его не пользуются правомъ иниціативы законовъ, предоста-

вленной, по ст. 49 осн. зак., установленіямъ порядка исполнительнаго.

2. Совѣту принадлежитъ право разсмотрѣнія внесенныхъ въ него законопроектовъ, но и это право не составляетъ его исключительнаго достоянія. Такъ, нѣкоторые законопроекты поступаютъ на Высочайшее утвержденіе изъ военнаго и адмиралтействъ-совѣтовъ.

3. Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ не одни законодательные вопросы. Ему подлежатъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, вопросы административные и судебные.

Поэтому законодательный характеръ въ правахъ и обязанностяхъ государственнаго совѣта является только преобладающимъ, но не исключительнымъ.

Разграниченіе судебной и административной власти проведено полнѣе и точнѣе, въ особенности послѣ изданія судебныхъ уставовъ 1864 г. Судебная власть, во всемъ ея пространствѣ, предоставлена сенату и зависящимъ отъ него установленіямъ [1]). Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы сенатъ былъ установленіемъ только судебнымъ. Въ немъ сосредоточиваются и нѣкоторыя дѣла управленія, предоставленныя департаментамъ первому, второму и герольдіи. Исполнительная власть ввѣрена министерствамъ и зависящимъ отъ нихъ органамъ. Насколько эти начала выдержаны въ подробностяхъ, мы увидимъ ниже, при разсмотрѣніи отдѣльныхъ установленій.

IV. Четвертымъ основаніемъ для классификаціи установленій является ихъ организація. При разсмотрѣніи организаціи каждаго установленія должно опредѣлить, кому принадлежитъ совокупность правъ, присвоенныхъ установленію, и власть ихъ осуществленія. Съ этой точки зрѣнія, всѣ установленія раздѣляются на: 1) единоличныя, 2) коллегіальныя и 3) бюрократическія.

Единоличныя установленія предполагаютъ, что вся совокупность власти находится въ рукахъ одного лица, которое осуществляетъ ее непосредственно; такова должность мирового судьи.

Коллегіальныя учрежденія, напротивъ, предполагаютъ, что вся сумма власти, предоставленная установленію, осуществляется совмѣстно нѣсколькими лицами, составляющими присутствіе установленія. Этимъ лицамъ предоставляется рѣшать дѣла или единогласно, какъ, напр., въ судебныхъ департаментахъ сената, или по большинству голосовъ, такъ что каждый членъ коллегіи имѣетъ извѣстную долю власти изъ той суммы, которая предоставлена цѣ-

[1]) Учр. мин., ст. 213; учр. суд. уст., ст. 1; учр. сен., ст. 3.

лому установленію; его мнѣніе считается необходимымъ для принятія рѣшенія.

Но между установленіями коллегіальными и единоличными, какъ двумя крайними точками, имѣется третья форма, которая называется бюрократическою. Бюрократическая форма имѣетъ тѣсное сродство съ формою единоличной, въ томъ смыслѣ, что вся сумма власти или, вѣрнѣе, право окончательнаго рѣшенія предоставляется одному лицу; но, затѣмъ, рѣшеніе этого лица, по волѣ самаго закона, должно быть основано на предварительномъ докладѣ компетентнаго установленія, которое обязано привести дѣло въ ясность, собрать всѣ нужныя справки и изготовить проектъ рѣшенія, и, кромѣ того, въ случаяхъ особенной важности, оно должно быть основано на предварительномъ совѣщаніи съ особымъ установленіемъ, совѣтомъ, который, на основаніи собранныхъ справокъ, излагаетъ мнѣніе по данному вопросу. Бюрократическая форма принята въ нашихъ министерствахъ. Въ министерствѣ вся сумма власти принадлежитъ министру; но, во первыхъ, по волѣ самого закона, каждый вопросъ долженъ быть разработанъ департаментомъ или канцеляріею и, на основаніи доклада, рѣшается министромъ; во вторыхъ, нѣкоторыя дѣла, на основаніи ст. 97 учр. мин., поступаютъ на предварительное рѣшеніе совѣта министра, который обязанъ его выслушать, хотя, при окончательномъ рѣшеніи, и не стѣсняется имъ.

Но далеко не всѣ учрежденія представляютъ то или другое начало въ чистой формѣ. Самый яркій типъ власти единоличной есть власть мирового судьи, рѣшающаго дѣло по собственному усмотрѣнію. Коллегіальными учрежденіями являются судебныя установленія, правительствующій сенатъ, а бюрократическими—министерства. Но есть установленія, въ которыхъ эти формы видоизмѣняются, смотря по роду дѣлъ. Такъ, напр., губернское правленіе вѣдаетъ, во первыхъ, такъ называемыя судныя дѣла,—во вторыхъ, дѣла административныя перваго разряда,—и, въ третьихъ, дѣла административныя второго разряда. По дѣламъ перваго рода губернское правленіе дѣйствуетъ какъ коллегія; по административнымъ дѣламъ перваго разряда оно является какъ совѣщательное учрежденіе при губернаторѣ, который въ этомъ случаѣ рѣшаетъ дѣла какъ власть бюрократическая; наконецъ, дѣлами административными второго разряда называются тѣ, которыя отдѣльные члены правленія—губернаторъ, вице-губернаторъ, совѣтники—рѣшаютъ своею властью. Такимъ образомъ, губернское правленіе является одновременно и коллегіей, и бюрократическимъ учрежденіемъ, и совокупностью единоличныхъ властей.

V. Послѣднимъ основаніемъ для раздѣленія государственныхъ установленій представляется различіе государственныхъ и обще-

ственныхъ учрежденій. Въ настоящее время русское законодательство признаетъ три рода установленій: 1) учрежденія правительственныя, 2) сословныя и 3) общественныя. Дѣленіе это образовалось исторически. До реформъ прошлаго царствованія, рядомъ съ правительственными установленіями, дѣйствовали установленія сословныя, осуществлявшія отчасти цѣли своихъ корпорацій, отчасти принимавшія участіе въ общемъ управленіи и судѣ. Особенными правами пользовалось въ этомъ отношеніи дворянское сословіе, которому было предоставлено замѣщеніе, по своему выбору, различныхъ судебныхъ и административныхъ должностей. Съ изданіемъ земскаго и городового положеній явились органы самоуправленія всесословнаго. Въ настоящее время учрежденія сословнаго и всесословнаго управленія представляютъ слѣдующіе виды: 1) органы самоуправленія дворянскаго; 2)—самоуправленія крестьянскаго; 3)—городского общественнаго управленія съ частными управленіями для отдѣльныхъ разрядовъ городскихъ обывателей; 4) учрежденія земскаго самоуправленія. Каждый изъ этихъ видовъ сословныхъ и всесословныхъ должностей представляетъ свои особенности, изученіе которыхъ возможно только при обозрѣніи мѣстныхъ учрежденій.

§ 88. Согласно предложенной здѣсь классификаціи русскихъ установленій, обозрѣніе ихъ будетъ расположено въ слѣдующемъ порядкѣ:

I. Установленія управленія высшаго, какъ верховнаго, такъ и подчиненнаго, будутъ разсмотрѣны въ этомъ томѣ. Онъ раздѣляется на два отдѣла: А. Установленія управленія верховнаго. Б. Высшія установленія подчиненнаго управленія.

II. Установленія мѣстныя составляютъ предметъ третьяго тома. Онъ распадается на три отдѣла: А. Установленія правительственныя. Б. Установленія сословныя и В. Установленія всесословныя.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы законодательства и верховнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Государственный Совѣтъ.

§ 89. Государственный совѣтъ есть вообще установленіе, призванное подавать свои мнѣнія по вопросамъ, подлежащимъ непосредственному разрѣшенію верховной власти. Отсюда само собою слѣдуетъ,

что исторія государственнаго совѣта въ европейскихъ государствахъ находится въ тѣсной связи съ исторіею королевской прерогативы. Совѣтъ раздѣлялъ съ королями все могущество ихъ власти, падалъ вмѣстѣ съ ослабленіемъ прерогативы и теперь вездѣ имѣетъ довольно неопредѣленное значеніе, за исключеніемъ Франціи и странъ, взявшихъ ее за образецъ. Изъ всѣхъ установленій западно-европейскихъ государствъ государственный совѣтъ—едва ли не самое измѣнчивое. Онъ является то въ видѣ самостоятельнаго установленія, то сливается съ кабинетомъ или совѣтомъ министровъ, то исчезаетъ вовсе; сегодня ему даютъ одинъ функціи, завтра—другія. Неудивительно, что и теоретическія воззрѣнія на задачу и значеніе государственнаго совѣта колеблются. Для уясненія общаго взгляда на предметъ мы остановимся: 1) на теоретическихъ воззрѣніяхъ на это установленіе; 2) на историческомъ развитіи и современномъ значеніи совѣта въ разныхъ государствахъ Европы.

§ 90. „Учрежденіе государственнаго совѣта", говоритъ Блунчли, „въ наше время часто считается ненужнымъ. Говорятъ, что для обсужденія законовъ имѣются палаты, а важнѣйшія распоряженія могутъ быть обсуждены въ кабинетѣ (Gesammtministerium). Остальные предметы вѣдомства государственнаго совѣта также могутъ быть съ удобствомъ распредѣлены между отдѣльными министерскими департаментами" [1]).

Между тѣмъ главные авторитеты государственной науки, каковы, Моль [2]), Блунчли [3]) и Л. Штейнъ [4]) высказываются въ пользу этого установленія. Мы остановимся здѣсь на теоріи Штейна, самой полной и основанной на всестороннемъ изученіи европейскаго публичнаго права. При этомъ должно замѣтить, что Штейнъ, очевидно, имѣетъ въ виду государственное право конституціонныхъ монархій. Существо его теоріи заключается въ слѣдующемъ:

Устройство современныхъ конституціонныхъ государствъ предполагаетъ раздѣленіе властей законодательной, осуществляемой палатами, и исполнительной, имѣющей дѣло съ отдѣльными задачами государства и сосредоточенной въ министерствахъ. Монархъ, какъ глава государства (Staatsoberhaupt), есть глава той и другой власти. Онъ даетъ свою санкцію какъ законамъ, такъ и распоряженіямъ.

---

[1]) *Allgemeines Staatsrecht*, т. II, кн. VII, гл. VI.

[2]) *Encyklopädie der Staatswissenschaften*, стр. 631 и слѣд.

[3]) Назв. соч., тамъ же.—Ср. также ст. Пёцля въ *Staatswörterbuch* Блунчли и Братера, т. IX, стр. 762 и слѣд.

[4]) *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 179 и слѣд. Не говоримъ уже здѣсь о французскихъ ученыхъ, сочиненія которыхъ приведены ниже.

Своею санкціею—и въ этомъ состоитъ его великая органическая функція—онъ долженъ выразить гармонію обѣихъ властей. Въ санкціи должны выразиться не однѣ потребности администраціи и не одна воля народнаго представительства, но высшее ихъ соотношеніе. „Его санкція есть поэтому актъ, въ которомъ законодательство и управленіе сливаются въ неразрывномъ единствѣ". Изъ этого понятно, что такой важный актъ долженъ быть предварительно обсужденъ знающими людьми; естественно также, что означенное обсужденіе должно быть предоставлено установленію центральному и независимому, т. е. не принадлежащему ни къ законодательному корпусу, ни къ администраціи. Подобное обсужденіе необходимо прежде, чѣмъ законъ будетъ предложенъ законодательной власти [1]) оно необходимо для распоряженій, касающихся всѣхъ частей администраціи и нерѣдко замѣняющихъ законъ.

„Органъ, имѣющій задачею обсуждать по опредѣленнымъ началамъ эти въ высшей степени личныя и, тѣмъ не менѣе, объемлющія всю государственную жизнь функціи главы государства—составленіе законопроектовъ, санкцію обсужденныхъ законовъ и изданіе общихъ распоряженій—и предлагать ему опредѣленное личное рѣшеніе, и есть государственный совѣтъ".

„Монархъ", продолжаетъ Штейнъ, „именно въ силу своей неотвѣтственности, нуждается въ такомъ совѣтѣ. Но изъ кого долженъ быть составленъ послѣдній? Не достаточно ли для этой цѣли учрежденія совѣта министровъ (Ministerrath), тѣмъ болѣе, что министры, скрѣпляя (контрасигнируя) королевскія распоряженія, берутъ на себя отвѣтственность за нихъ? Кромѣ того, они обладаютъ такимъ знакомствомъ съ состояніемъ государственныхъ дѣлъ, какого никогда не можетъ имѣть государственный совѣтъ".

Противъ этихъ возможныхъ аргументовъ Штейнъ возражаетъ, что во первыхъ, каждый министръ знаетъ хорошо только свою часть и склоненъ разсматривать каждый вопросъ съ своей, односторонней, точки зрѣнія. Оставаясь при „совѣтѣ министровъ", монархъ не будетъ имѣть совѣта по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомства отдѣльныхъ министерствъ. То же должно замѣтить и относительно законодательныхъ вопросовъ. Обсуждая каждый вопросъ съ спеціальной точки зрѣніи своего вѣдомства, министры врядъ ли придутъ къ удовлетворительному соглашенію относительно законопроектовъ, а монархъ, лишенный нейтральнаго совѣта, не въ состояніи будетъ рѣшить спора.

---

[1]) Конституціи монархическихъ государствъ раздѣляютъ право инціативы законовъ между короною и палатами. De facto огромное большинство законопроектовъ вносится министерствомъ, слѣдовательно—отъ имени короны.

Изъ всѣхъ этихъ соображеній обнаруживается двоякое значеніе государственнаго совѣта. Онъ призванъ подавать свои мнѣнія относительно какъ вопросовъ, подлежащихъ личному рѣшенію монарха, такъ и по дѣламъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомства каждаго отдѣльнаго министерства.

Штейнъ не ограничивается этими общими соображеніями. Онъ указываетъ на необходимыя, по его мнѣнію, начала организаціи каждаго государственнаго совѣта. Примѣняясь къ историческимъ началамъ дѣйствующаго права, онъ желаетъ дать государственному совѣту двоякую роль: 1) совѣта по дѣламъ законодательнымъ и распорядительнымъ и 2) высшаго административнаго суда (Verwaltungsgerichtshof).

Государственному совѣту, въ собственномъ смыслѣ, должно быть предоставлено обсужденіе законопроектовъ и общихъ распоряженій, въ тѣхъ случаяхъ, когда монархъ найдетъ это нужнымъ. Совѣтъ долженъ быть составленъ изъ трехъ элементовъ: 1) министровъ, 2) постоянныхъ членовъ совѣта и 3) лицъ, призываемыхъ монархомъ по отдѣльнымъ вопросамъ. Совѣту принадлежитъ только совѣщательный голосъ.

Иное значеніе долженъ имѣть административный судъ по самому свойству его задачи. Послѣдняя состоитъ не въ образованіи права (какъ задача совѣта), а въ примѣненіи его по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомствъ отдѣльныхъ министерствъ. Поэтому онъ долженъ быть самостоятельнымъ, должностнымъ (amtlich) установленіемъ, составленнымъ изъ постоянныхъ и независимыхъ членовъ [1]).

Задача этого суда двоякая. Во первыхъ, его разрѣшенію должны подлежать вопросы права, возникающіе изъ юридическихъ отношеній двухъ или больше министерствъ, т. е., ближайшимъ образомъ, разрѣшеніе пререканій между министерствами. Во вторыхъ, ему должно подлежать въ высшей инстанціи разсмотрѣніе жалобъ, приносимыхъ на дѣйствія подчиненныхъ властей, противныя общимъ распоряженіямъ [2]) правительства.

Причину неопредѣленнаго положенія государственнаго совѣта въ разныхъ государствахъ западной Европы Штейнъ видитъ въ недостаточномъ разграниченіи законовъ и административныхъ распоряженій (Verordnungsrecht), какъ двухъ самостоятельныхъ областей.

---

[1]) Моль считаетъ мысль объ учрежденіи административнаго суда въ составѣ гос. сов. невѣрною. По его мнѣнію, административная юстиція должна быть ввѣрена особому и вполнѣ независимому установленію. Съ этимъ нельзя не согласиться. Примѣръ французскаго государственнаго совѣта не можетъ служить вполнѣ убѣдительнымъ аргументомъ.

[2]) Охраненіе законности распоряженій есть дѣло суда.

Поэтому государственный совѣтъ разсматривается какъ установленіе, предназначенное для законодательныхъ, главнымъ образомъ, вопросовъ. Съ этой точки зрѣнія понятны и нападки на это установленіе, излишнее, какъ говорятъ, при условіяхъ конституціоннаго правленія.

Съ исторической точки зрѣнія взгляды Штейна представляютъ много вѣрнаго. Дѣйствительно, развитіе парламентскаго управленія въ однѣхъ странахъ привело къ упадку совѣта; если во Франціи установленіе это развилось съ особымъ значеніемъ, то не въ силу конституціонныхъ началъ, а въ видѣ реакціи противъ нихъ, благодаря положенію, занятому здѣсь исполнительною властью.

§ 91. Значеніе государственнаго совѣта въ старой Европѣ обусловливалось соединеніемъ въ рукахъ короля всѣхъ видовъ власти и началомъ личнаго королевскаго управленія. Король въ совѣтѣ былъ средоточіемъ законодательства и управленія. Англія также пережила время королевскаго абсолютизма, когда тайный совѣтъ (privy council) стоялъ во главѣ законодательства и управленія. Но въ этой странѣ, отечествѣ парламентаризма, рано выработались условія, вліявшія на упадокъ тайнаго совѣта. Условія эти были: 1) обособленіе законодательной власти, съ сосредоточеніемъ ея въ парламентѣ (король въ парламентѣ); 2) рѣшительное вліяніе парламента на управленіе и установленіе отвѣтственности исполнительной власти предъ палатами; 3) какъ результатъ предыдущаго—установленіе для короны фактической необходимости избирать своихъ ближайшихъ совѣтниковъ (министерство) изъ членовъ парламентскаго большинства.

Двоякимъ путемъ, слѣдовательно, было ограничено значеніе тайнаго совѣта. Выдѣленіе законодательной власти умалило его компетенцію. Затѣмъ, фактическій совѣтъ короны не совпадалъ съ юридическимъ. По праву, тайный совѣтъ оставался и остается совокупностью совѣтниковъ короны; de jure онъ одинъ имѣетъ такое значеніе. Но de facto палаты и сами короли перенесли это право на особое учрежденіе, до сихъ поръ не имѣющее легальнаго существованія—на кабинетъ. Уже при Карлѣ I можно видѣть зародыши кабинета, такъ какъ Карлъ изъ множества членовъ тайнаго совѣта сталъ избирать ближайшихъ совѣтниковъ, раздѣлявшихъ его виды. Но болѣе всего были заинтересованы образованіемъ кабинета палаты, ради удобствъ отвѣтственности совѣтниковъ короны. При множествѣ лицъ, составлявшихъ тайный совѣтъ, при неопредѣленности его состава, весьма трудно было осуществить отвѣтственность коронныхъ совѣтниковъ. Палаты нуждались въ опредѣленномъ кругѣ лицъ, тѣсно связанныхъ съ парламентскимъ большинствомъ и доступныхъ его контролю. Таковъ и есть кабинетъ.

Въ настоящее время за тайнымъ совѣтомъ въ цѣломъ его составѣ сохранились только нѣкоторыя изъ прежнихъ его правъ. Сюда относятся: 1) предварительное обсужденіе нѣкоторыхъ королевскихъ манифестовъ (proclamations), напр., объ объявленіи войны, заключеніи мира, наложеніи эмбарго и т. д.; 2) обсужденіе законовъ и распоряженій для колоній, не имѣющихъ своихъ законодательныхъ установленій; 3) обсужденіе общихъ распоряженій, издаваемыхъ въ развитіе и для лучшаго исполненія парламентскихъ статутовъ, которые часто даютъ королю право издавать подобные ордонансы; 4) нѣкоторыя дѣла административной юстиціи; 5) нѣкоторыя дѣла по внутреннему управленію, именно: а) чрезвычайныя происшествія въ королевскомъ домѣ (браки, кончина короля и т. д.); б) при перемѣнѣ министерства, министры, выходящіе въ отставку, слагаютъ свои полномочія въ совѣтѣ, а новые получаютъ здѣсь свои печати; в) королевскія повелѣнія о созваніи пророгаціи, или роспускѣ парламента, издаются въ формѣ совѣтскихъ постановленій; г) назначеніе шерифовъ Англіи и Уэльса; д) дѣла по народному образованію. Все это,—замѣчаетъ Гнейстъ,—только развалины того, чѣмъ нѣкогда былъ тайный совѣтъ. Въ дѣйствительности здѣсь ничего не обсуждается и не постановляется. Важнѣйшія дѣйствія правительства, какъ въ парламентѣ, такъ и въ управленіи, заранѣе предложены, взвѣшены и приняты въ кабинетѣ. Засѣданія совѣта суть пустая форма въ которой постановленія министерствъ получаютъ санкцію. Но особенное значеніе имѣютъ состоящіе при немъ комитеты, каковы: торговое бюро (board of trade) получившее, впрочемъ, самостоятельное устройство, судебный комитетъ (judicial committee of the privy council), комитетъ по народному образованію (committee of the privy council for education) [1]).

Въ старой французской монархіи значеніе государственнаго совѣта вполнѣ соотвѣтствовало всемогуществу королевской власти, сильной централизаціи управленія. Только судебная власть получила особую организацію—въ парламентахъ. Съ XIV ст. государственный совѣтъ организуется какъ законодательно-административное установленіе, съ прибавкою нѣкоторыхъ судебныхъ функцій—источникомъ обильныхъ пререканій съ парламентами. При Филиппѣ V (1316—1322) совѣтъ потерялъ свой прежній феодальный порядокъ. Въ немъ не засѣдаютъ уже, какъ прежде, коронные вассалы, духовные и свѣтскіе. Онъ по-

[1]) Ср. Гнейстъ, *Das englische Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 352—366, 511—529, 588—605, 637—642; т. II, стр. 726—761. Ср. также его же—*Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, etc. 1883 года, т. I, гл. II, § 18, 128, 130—132 и 179.—Гом. Коксъ, *Die Staatseinrichtungen Englands*, стр. 18—26, 197—217, 432—438, 575—585.—А. Тоддъ, *Die parlamentarische Regierung in England*, т. II, стр. 1—48.

лучаетъ рѣзко-бюрократическій составъ. Окончательную свою организацію совѣтъ получилъ въ 1673 г. Онъ былъ раздѣленъ на пять отдѣленій (sections): 1) иностранныхъ дѣлъ (conseil des affaires étrangères или conseil d'en haut); 2) внутреннихъ дѣлъ (conseil des dépêches); 3) финансовъ; 4) торговли (conseil de commerce) и 5) большой совѣтъ для судебныхъ дѣлъ (conseil des parties), съ весьма сложною компетенціею. Въ такомъ видѣ государственный совѣтъ сдѣлался дѣйствительнымъ средоточіемъ всего тогдашняго управленія. „Государственный совѣтъ", говоритъ Токвиль, „все вмѣстѣ: высшее судебное установленіе, верховное административное судилище, совѣтъ правительства; онъ обсуждаетъ и предлагаетъ большинство законовъ, установляетъ и распредѣляетъ налоги. Онъ—высшее административное мѣсто для опредѣленія общихъ правилъ, долженствующихъ руководить агентовъ правительства" [1]).

§ 92. Французская революція въ корень преобразовала всю систему тамошнихъ учрежденій. Въ 1791 году прежній государственный совѣтъ былъ уничтоженъ. Онъ воскресъ по мысли Сійеса и явился однимъ изъ важнѣйшихъ установленій консульской (потомъ императорской) конституціи 1799 года [2]). Причины его образованія кроются въ особомъ значеніи исполнительной власти во Франціи, которая при Наполеонѣ была облечена даже исключительнымъ правомъ законодательнаго почина. При Наполеонѣ I компетенція совѣта опредѣлялась этимъ всемогуществомъ административной власти, захватившей въ свои руки даже существенные аттрибуты власти законодательной. По конституціи 1799 г., на государственный совѣтъ возлагается: 1) изготовленіе проектовъ закона; 2) проектовъ административныхъ правилъ (règlements d'administration) и 3) разрѣшеніе затрудненій, могущихъ возникнуть въ управленіи. Начала, установленныя конституціею, развиваются въ послѣдующихъ законоположеніяхъ. Въ его вѣдомство передаются: толкованіе законовъ объ адми-

---

[1]) Шеффнеръ, *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т. II, стр. 324 и слѣд.—Токвиль (Tocqueville), *L'ancien régime et la révolution*.—Вивьенъ, *Etudes administratives*, т. I, стр. 91.—Дарестъ де-ла-Шавананъ, *Histoire de l'administration en France*.—Вивьенъ замѣчаетъ: Avant 1789, le conseil d'Etat offrait l'image de la confusion qui régnait dans les pouvoirs publics. Il prenait part à la fois à la politique et au gouvernement par son intervention dans les affaires étrangères, dans les finances et le commerce; à la justice, par les règlements de juges, les évocations et les cassations; à l'administration par la juridiction qu'il exerçait sur les ordonnances des intendants, sur les décisions de la cour des aides et de la cour des comptes, etc.

[2]) Законы 13 дек. 1799, 7 февраля 1800; сенатусъ-консульты 1802 и 1804; декреты 22 іюля 1806.

нистраціи и разрѣшеніе пререканій. Во время могущества Наполеона государственный совѣтъ былъ не только высшимъ административнымъ, но и политическимъ установленіемъ, конкурировавшимъ со всѣми органами верховной власти. Реставрація и іюльская монархія удержали это учрежденіе, лишивъ его только политическаго значенія, несовмѣстнаго съ правами народнаго представительства, но вторая имперія возстановила его въ прежнихъ правахъ. Онъ получилъ двоякое значеніе: 1) совѣщательнаго установленія по дѣламъ законодательнымъ и высшимъ исполнительнымъ и 2) самостоятельнаго установленія по дѣламъ административной юстиціи. Задачи перваго рода осуществлялись въ пяти отдѣленіяхъ совѣта; послѣдняя вѣдалась особымъ отдѣленіемъ совѣта, du contentieux, имѣвшимъ и особую организацію.

Въ настоящее время организація и предметы вѣдомства государственнаго совѣта опредѣлены законами 24-го мая 1872 г. и конституціею 25-го февраля 1875 г. Участіе совѣта въ законодательствѣ умалилось, благодаря большему развитію конституціонныхъ началъ въ новой конституціи; оно факультативно и зависитъ отъ усмотрѣнія палатъ или правительства. Мнѣніе совѣта по законодательнымъ вопросамъ можетъ быть испрошено національнымъ собраніемъ или правительствомъ. Въ послѣднемъ случаѣ членамъ совѣта можетъ быть поручено защищать правительственный проектъ предъ палатами. Роль совѣта осталась неизмѣненною: а) по дѣламъ административнымъ, б) по дѣламъ административной юстиціи.

Совѣтъ состоитъ изъ президента (министръ юстиціи), вице-президента, 32 штатныхъ совѣтниковъ (conseillers d'état en service ordinaire), со включеніемъ въ это число вице-президента и предсѣдателей отдѣленій [1]), 18 сверхштатныхъ совѣтниковъ (conseillers d'état en service extraordinaire) [2]), министровъ, засѣдающихъ въ совѣтѣ ex officio, 30 рекетмейстеровъ [3]) и 36 аудиторовъ [4]). Министры присутствуютъ въ общемъ собраніи совѣта, но имѣютъ голосъ только по дѣламъ, касающимся ихъ вѣдомства. Штатные совѣтники, по закону 1872 г., избирались національнымъ собраніемъ и возобновлялись по $^1/_3$ каждые три года. Опредѣленіе ихъ зависѣло отъ собранія. Кон-

---

[1]) Во время имперіи ихъ было отъ 40 до 50. Кромѣ того, въ составъ совѣта входили члены императорской фамиліи, назначенные императоромъ.

[2]) Во время имперіи было два рода совѣтниковъ, не принадлежавшихъ къ отдѣленіямъ совѣта: 1) штатные совѣтники, не участвовавшіе въ отдѣленіяхъ (отъ 15 до 20) и 2) сверхштатные совѣтники (conseillers en service extraordinaire), призывавшіеся въ совѣтъ только въ чрезвычайныхъ случаяхъ.

[3]) Вмѣсто прежнихъ 40.

[4]) Вмѣсто прежнихъ 80.

ституція 25-го февраля 1875 года предоставила президенту республики право назначать и отзывать совѣтниковъ декретами, обсужденными въ совѣтѣ министровъ. Но совѣтники, назначенные уже собраніемъ, подлежатъ дѣйствію закона 1872 года. Сверхштатные совѣтники суть лица, занимающія иныя должности по администраціи и не принадлежащія къ составу отдѣленій. Они имѣютъ право голоса только по дѣламъ вѣдомства, при которомъ состоятъ. По другимъ дѣламъ имъ предоставляется право совѣщательнаго голоса (voix consultative, въ отличіе отъ voix délibérative). Они назначаются президентомъ республики. Рекетмейстеры назначаются правительственными декретами; они имѣютъ право голоса по дѣламъ, порученнымъ ихъ докладу, и совѣщательный голосъ—по прочимъ. Аудиторы назначаются по конкурсу: они имѣютъ право голоса въ своихъ отдѣленіяхъ и совѣщательный голосъ въ общемъ собраніи по дѣламъ, порученнымъ ихъ докладу.

Для ближайшаго разсмотрѣнія дѣлъ, совѣтъ раздѣляется на отдѣленія (sections). Въ настоящее время ихъ 5 (вмѣсто прежнихъ 6-ти): 1) законодательства, юстиціи, иностранныхъ дѣлъ; 2) внутреннихъ дѣлъ, исповѣданій, народнаго просвѣщенія, искусствъ; 3) финансовъ, почтъ и телеграфовъ, дѣлъ военныхъ, морскихъ и колоній; 4) общественныхъ работъ, земледѣлія и торговли; административной юстиціи (du contentieux). Каждое отдѣленіе имѣетъ своего предсѣдателя, а отдѣленіе административной юстиціи дѣйствуетъ по особому положенію.

Нѣкоторыя дѣла разсматриваются окончательно въ отдѣленіяхъ, изъ которыхъ въ иныхъ случаяхъ составляются соединенныя присутствія. Другія восходятъ въ общее собраніе, но не прежде разсмотрѣнія ихъ въ соотвѣтствующемъ отдѣленіи и соединенномъ присутствіи нѣсколькихъ отдѣленій. Къ дѣлопроизводству отдѣленія административной юстиціи примѣняются судебныя формы [1]).

Въ Пруссіи тайный королевскій или государственный совѣтъ (der Geheime oder Staatsrath) былъ учрежденъ въ первый разъ при курфюрстѣ Іоакимѣ-Фридрихѣ (въ 1604 г.), когда на курфюршествѣ бранденбургскомъ утвердились начала новаго государственнаго порядка, отличнаго отъ прежняго феодально-вотчиннаго быта [2]). Съ тѣхъ поръ въ историческомъ развитіи государственнаго совѣта

---

[1]) Ср. для времени отъ 1875 до 1879 гг. *Сборникъ французскихъ административныхъ законовъ* (*Lois administratives françaises*) Вюатрена и Батби. Такіе законъ объ организаціи властей, ст. 4. Для настоящаго времени—см. Батби *Précis du cours de droit public*, etc., изд. 1885 г., стр. 55 и слѣд.

[2]) Рённе, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, стр. 49 и слѣд. (4 изд. 1883 г.).

замѣчаются два различныхъ направленія. Подъ вліяніемъ одного— государственный совѣтъ является не только высшимъ совѣщательнымъ установленіемъ при монархѣ, но и средоточіемъ всего высшаго управленія; другое направленіе имѣетъ въ виду обратить его въ установленіе только совѣщательное.

Государственный совѣтъ Іоакима-Фридриха и его преемниковъ былъ именно установленіемъ, соотвѣтствовавшимъ потребностямъ зарождавшейся неограниченной монархіи. Обращая его въ постоянное установленіе, курфюрсты хотѣли сдѣлать изъ него сильнаго помощника въ управленіи. Іоаннъ-Сигизмундъ (1613 г.) далъ ему лучшее устройство, раздѣлилъ на департаменты и объявилъ, что онъ „въ дѣлахъ своего дома и страны не желаетъ предпринимать ничего безъ содѣйствія и согласія тайнаго совѣта". При великомъ курфюрстѣ Фридрихѣ-Вильгельмѣ (1640—1688) мы находимъ въ совѣтѣ 19 департаментовъ, компетенція которыхъ опредѣлилась отчасти родомъ дѣлъ, отчасти по провинціямъ (областная компетенція). Но при королѣ Фридрихѣ-Вильгельмѣ I (1713—1740) начинается нѣкоторое разложеніе совѣта, во первыхъ, чрезъ образованіе особыхъ коллегіальныхъ установленій для высшаго управленія, во вторыхъ, вслѣдствіе учрежденія королевскаго кабинета (1728 г.), въ которомъ разсматривались дѣла, обращавшія на себя особенное вниманіе короля [1]). Эта система сдѣлала дальнѣйшіе успѣхи при Фридрихѣ-Великомъ и Фридрихѣ-Вильгельмѣ II-мъ [2]). Въ 1806 г., предъ несчастною войною съ Франціею, вызвавшею знаменитыя реформы Штейна и его преемника Гарденберга, высшее государственное управленіе представлялось въ слѣдующемъ видѣ. Разсмотрѣніе дѣлъ, бывшихъ въ непосредственномъ вѣдѣніи короля, сосредоточивалось въ его кабинетѣ. Онъ состоялъ изъ одного или нѣсколькихъ тайныхъ кабинетскихъ совѣтниковъ, докладывавшихъ королю по дѣламъ гражданскаго управленія, и изъ одного или нѣсколькихъ генералъ-адъютантовъ, которымъ былъ порученъ докладъ по дѣламъ военнымъ. Тайный государственный совѣтъ (der Geheime Staatsrath), хотя и сохранилъ номинально свое значеніе и кажущееся единство, но въ дѣйствительности онъ былъ совокупностью самостоятельныхъ министерствъ, дѣйствовавшихъ подъ непосредственнымъ руководствомъ короля [3]).

Реформа Штейна, построившая на новыхъ основаніяхъ мѣстное и центральное управленіе, не опредѣлила окончательно положенія

---

[1]) Учрежденіе кабинета объясняется особымъ характеромъ короля. См. Шлоссеръ, *Исторія XVIII ст.*, т. I.

[2]) Рённе, тамъ же, стр. 52 и слѣд.

[3]) Тамъ же, стр. 54 и слѣд.

государственнаго совѣта. Извѣстно, однако, что реформаторъ хотѣлъ сдѣлать изъ него руководящее установленіе надъ всею администраціею. Иначе опредѣлилось положеніе совѣта закономъ 1810 [1]) и 1817 годовъ. Кабинетъ остался въ своей силѣ и отчасти сохранилъ его до настоящаго времени. Государственный совѣтъ былъ устраненъ отъ всякаго вліянія на управленіе, сосредоточенное въ получившемъ новую организацію (1814 г.) государственномъ министерствѣ (Staatsministerium). Совѣтъ объявленъ совѣщательнымъ установленіемъ.

Организація его опредѣлена слѣдующимъ образомъ. Онъ состоитъ: 1) изъ принцевъ королевскаго дома, достигшихъ 18-лѣтняго возраста; 2) членовъ по должности (министры, президенты оберъ-трибунала и счетной камеры, тайный кабинетскій совѣтникъ, королевскій докладчикъ по военнымъ дѣламъ и, наконецъ, командующіе генералы и оберъ-президенты провинцій, въ бытность ихъ въ Берлинѣ); 3) членовъ, призванныхъ въ совѣтъ по особому довѣрію короля. Совѣтъ имѣетъ особаго президента и статсъ-секретаря. Членамъ совѣта не полагается особаго жалованья.

Обсужденію совѣта предлагаются: 1) законопроекты и административныя распоряженія, превышающія власть отдѣльныхъ министровъ; 2) пререканія между министерствами о предметахъ ихъ вѣдомствъ; 3) дѣла, особо предоставленныя вѣдѣнію совѣта; 4) дѣла, въ отдѣльности предлагаемыя совѣту королемъ по его усмотрѣнію. Но эта компетенція съ самаго начала не была необходимою. Уже по закону 1817 года ни одно дѣло не могло быть предложено совѣту безъ распоряженія короля. Затѣмъ значеніе совѣта ослаблялось тѣмъ, что даже законопроекты не всегда предлагались полному его собранію (Plenarversammlung). Король могъ поручить обсужденіе законовъ или полному, или сокращенному собранію (engere Versammlung), состоявшему изъ министровъ и нѣкоторыхъ другихъ членовъ совѣта.

При такихъ условіяхъ, революція 1848 года безъ особеннаго труда устранила совѣтъ. Онъ не былъ уничтоженъ никакимъ положительнымъ актомъ; напротивъ, въ 1848 году для него изданы нѣкоторыя дополнительныя правила, но онъ не собирался до 1854 года. И теперь его значеніе ничтожно, несмотря на старанія министерства Мантёйфеля (1851—58) оживить его. Въ 1855 году Мантёйфель доказывалъ палатамъ, что государственный совѣтъ необходимъ для предварительнаго обсужденія законопроектовъ, и что это установленіе не стѣснитъ правъ палаты и не противно конституціи. Но

[1]) Тамъ же, стр. 65.

нижняя палата нашла, что законосовѣщательныя права совѣта несовмѣстны съ принципомъ отвѣтственности министровъ и противны духу конституціи [1]).

Единственнымъ установленіемъ, имѣвшимъ значеніе до 1879 года, былъ судъ пререканій между административною и судебною властями (Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte zwischen den Gerichten und Verwaltungs-Behörden), учрежденный 8 апрѣля 1847 г. Онъ состоялъ изъ предсѣдателя государственнаго совѣта, статсъ-секретаря и 9 членовъ совѣта, изъ которыхъ 5 должны принадлежать къ должностнымъ лицамъ судебнаго вѣдомства, а 4—къ вѣдомству административному [2]). По закону 1879 года, изданному на основаніи § 17 общегерманскаго устава судоустройства 1877 г., для разрѣшенія пререканій учрежденъ особый трибуналъ (Gerichtshof), состоящій изъ 6 членовъ высшаго суда въ Берлинѣ и 5 лицъ, имѣющихъ право занимать высшія судебныя и административныя должности. Для дѣлъ административной юстиціи въ 1875 году учрежденъ особый высшій судъ (Verwaltungsgericht), дѣйствующій по особому учрежденію. Попытка оживить дѣятельность государственнаго совѣта въ послѣднее время не дала плодовъ.

Въ Австріи государственный совѣтъ не существуетъ, хотя законъ 1861 года и пытался дать новую организацію этому установленію. Онъ отмѣненъ въ 1868 году. Въ настоящее время Австрія не имѣетъ государственнаго совѣта, довольствуясь совѣтомъ министровъ [3]). Подробнѣе опредѣлили положеніе государственнаго совѣта конституціи южно-германскихъ государствъ, на которыхъ замѣтно было сильное французское вліяніе. Въ Баваріи [4]) организація совѣта началась съ 1808 года и дополнена въ 1817, 1821 и 1825 годахъ. Учрежденіе баварскаго государственнаго совѣта различаетъ совѣщательную и совершительную дѣятельность этого установленія; къ послѣдней относятся дѣла административной юстиціи. Въ Вюртембергѣ значеніе государственнаго совѣта въ послѣднее время сильно измѣнилось [5]).

---

[1]) Тамъ же, стр. 74, примѣч. 3.

[2]) Тамъ же, стр. 74.

[3]) Ср. Ульбрихъ (Ulbrich), *Lehrbuch des Oesterreichischen Staatsrechts*, стр. 144 и слѣд., изд. 1883 г.

[4]) Относительно Баваріи см. Пёцля, *Баварское административное право* (Pözl, *Bayerisches Verwaltungsrecht*). См. органич. эдиктъ 1808 г., распоряж. 8 августа 1810 г., распоряж. 2 февраля 1817 г., эдиктъ 3 мая того же года и т. д. Баварскій гос. сов. состоитъ въ настоящее время изъ двухъ принцевъ крови, 6 непремѣнныхъ членовъ и 15 сверхштатныхъ.

[5]) См. Вюртембергскую конституцію, ст. 54—61.—Также Моля, *Вюртембергское государственное право* (Mohl, *Staatsrecht des Königreichs Württem-*

Въ одной Бельгіи нѣтъ вовсе государственнаго совѣта и разрѣшеніе пререканій предоставлено здѣсь кассаціонному суду [1]). Напротивъ, въ Италіи устройство и кругъ вѣдомства совѣта напоминаютъ французскій образецъ. Съ бо́льшими или меньшими уклоненіями отъ о́бщаго типа, государственный совѣтъ существуетъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ [2]).

---

berg).—Сарвэ, *Вюрт. государств. пр.* (Sarwey, *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*), 2 изд. 1883 г. Предметы вѣдомства вюртембергскаго гос. сов. были: 1) предварительное обсужденіе законодательныхъ и высшихъ административныхъ вопросовъ; 2) представленія объ отрѣшеніи или перемѣщеніи государственныхъ чиновниковъ; 3) пререканія между судебною и административною властью; 4) отношенія государства къ церкви и отдѣльныхъ церквей между собою; 5) жалобы на рѣшенія министровъ, жалобы на взысканія, наложенныя административнымъ порядкомъ; 6) дѣла объ экспропріаціи; 7) всѣ дѣла, по которымъ король сочтетъ нужнымъ выслушать мнѣніе совѣта. Но противъ государственнаго совѣта такъ же, какъ и въ Пруссіи, возражали, что существованіе его несовмѣстимо съ началомъ отвѣтственности министровъ. Законъ 1 іюля 1876 г. организовалъ „государственное министерство“ (Staatsministerium) и перенесъ въ него центръ тяжести распорядительной власти. Законъ объ административной юстиціи 16 декабря 1876 г. создалъ для дѣлъ этого рода особый трибуналъ; разрѣшеніе пререканій поручено зак. 25 августа 1879 особому трибуналу, а законъ 28 іюня 1876 передалъ дисциплинарныя дѣла о служащихъ дисциплинарному суду.

Такимъ образомъ, за гос. сов. остались немногія функціи. Онъ состоитъ теперь изъ министра-президента, пяти министровъ, пяти совѣтниковъ, одного сверхштатнаго и одного почетнаго члена.

[1]) См. de Fooz, *Droit administratif Belge.*

[2]) Ср. португальскую конституцію, ст. 107—112; греческую, ст. 83—86; нидерландскую, ст. 71 и 72. Также Блокъ, *Dictionnaire de l'Administration française*, новое изд., подъ словомъ „Conseil d'Etat“.

По нидерландской конституціи, обсужденію гос. сов. подлежатъ: 1) законопроекты, предположенные къ внесенію въ палаты отъ имени короля; 2) законопроекты, принятые палатами и представленные на королевское утвержденіе; 3) общія административныя мѣры. Выслушаніе мнѣнія гос. сов. по этимъ предметамъ обязательно для короля.—Ср. Гартога (Hartog) въ Марквардзена (Marquardsen) *Handbuch des öffentlichen Rechts*, т. IV, стр. 22, изд. 1886 г.

Португальскій гос. сов. призванъ къ обсужденію важнѣйшихъ внѣшнихъ и внутреннихъ мѣръ, главнымъ образомъ: 1) по объявленію войны, заключенію мира и трактатовъ съ иностр. государствами; 2) въ тѣхъ случаяхъ, когда король пожелаетъ воспользоваться одною изъ своихъ прерогативъ (ст. 74 конст.), именно по назначенію пэровъ, по санкціи законовъ, по роспуску палатъ и т. д. Члены гос. сов. отвѣтственны за свои совѣты.

Въ Швеціи (конст., ст. 5—9 и друг.) гос. сов. является какъ бы расширеннымъ совѣтомъ министровъ. Онъ состоитъ изъ 10 членовъ, изъ коихъ 2 суть государственные министры (юстиціи и иностранныхъ дѣлъ), 6—прочіе министры и 2—гос. совѣтники безъ портфеля. Въ совѣтѣ должны быть обсуждаемы всѣ акты правительства, за исключеніемъ: а) иностранныхъ сношеній (ст. 11 и 12), б) дѣлъ по командованію войскомъ (ст. 15).

Изъ этого краткаго обзора можно вывести слѣдующія заключенія: 1) что законосовѣщательная роль совѣта ослаблена или устранена конституціонными правами палатъ, но въ нѣкоторыхъ государствахъ ему принадлежитъ право предварительнаго разсмотрѣнія проектовъ, прежде внесенія ихъ въ палаты или, по разсмотрѣніи ихъ въ палатѣ, предварительно поднесенія ихъ на утвержденіе короля; 2) что совѣщательная власть совѣта по административнымъ вопросамъ по необходимости конкурируетъ съ совѣтомъ министровъ, составленнымъ изъ отвѣтственныхъ совѣтниковъ короны; 3) что дѣйствительное значеніе совѣтъ сохранилъ въ дѣлахъ административной юстиціи и въ пререканіяхъ, гдѣ они предоставлены его вѣдѣнію. Но не вездѣ совѣтъ предназначенъ для этой дѣятельности. Вообще, организація совѣта въ различныхъ государствахъ Европы не представляетъ общаго плана.

§ 93. Въ Россіи государственный совѣтъ имѣетъ и долженъ имѣть особую важность, при условіяхъ нынѣ существующей формы правленія. Конечно, значеніе его ограничивается: 1) существованіемъ комитета и совѣта министровъ, какъ совѣщательныхъ установленій по высшимъ административнымъ дѣламъ; 2) правительствующаго сената, являющагося средоточіемъ административной юстиціи, поскольку она развилась въ Россіи. Но учрежденіе государственнаго совѣта, по мысли его основателя, и было предназначено для цѣлей законодательныхъ. Мысль эта выражена и въ ст. 1 нынѣ дѣйствующаго учрежденія. Прочіе аттрибуты совѣта явились впослѣдствіи въ видѣ нѣкотораго придатка къ первоначальному учрежденію. Особенно это должно сказать о дѣлахъ судебныхъ. Это первоначальное и основное значеніе совѣта должно имѣть въ виду при изученіи его исторіи и современнаго состоянія. Государственный совѣтъ, какъ установленіе, предназначенное, главнымъ образомъ, для цѣлей законодательныхъ, есть учрежденіе новое. Напрасно стали бы мы искать его генеалогію въ прежнихъ совѣтахъ, окружавшихъ подъ разными именами нашихъ государей. При полномъ смѣшеніи властей въ прежнее время, дѣятельность какъ князей и царей, такъ и окружавшихъ ихъ думъ имѣла также смѣшанный характеръ. Княжескія думы подавали свое мнѣніе по всякимъ дѣламъ, подлежавшимъ личному рѣшенію князя. Вмѣстѣ съ княземъ онѣ установляли новые законы; онѣ же думали и о разныхъ правительственныхъ мѣрахъ [1]). То же должно сказать о царской думѣ. Разсмо-

Въ Греціи гос. сов. призванъ для предварительнаго обсужденія законодательныхъ вопросовъ.

[1]) Ср. „Русская Правда". Троицкій списокъ, ст. 2, 48. Карамз., ст. 2, 66.—

трѣнію послѣдней подлежали вообще всѣ дѣла, требовавшія царскаго рѣшенія или утвержденія. Но кругъ этихъ дѣлъ, при общей неопредѣленности компетенціи разныхъ установленій, былъ также неопредѣленъ. Сюда поступали, во-первыхъ, дѣла по личному усмотрѣнію царя. „А лучится царю мысль свою о чемъ объявити, и онъ имъ, объявя, приказываетъ, чтобъ они, бояре и думные люди, помысля къ тому дѣлу, дали способъ", говоритъ Котошихинъ. Но не всякая царская „мысль" предлагалась думѣ въ полномъ ея составѣ. Тотъ же Котошихинъ замѣчаетъ: „а какъ царю лучится о чемъ мыслити тайно, и въ той думѣ бываютъ тѣ бояре и окольничіе ближніе, которые пожалованы изъ спальниковъ, или которымъ приказано будетъ приходить; а иные бояре и окольничіе, и думные люди, въ тое палату въ думу и ни для какихъ ни буде дѣлъ не ходятъ, развѣ царь укажетъ". Даже въ этомъ сокращенномъ составѣ дума не всегда вѣдала царскую мысль. Особо секретныя дѣла при Алексѣѣ Михайловичѣ вѣдались въ приказѣ „Тайныхъ Дѣлъ". „А устроенъ тотъ приказъ при нынѣшнемъ царѣ, для того чтобъ его царская мысль и дѣла исполнялися всѣ по его хотѣнію, а бояре-бъ и думные люди о томъ ни о чемъ не вѣдали" [1]).

Затѣмъ въ боярскую думу поступали дѣла изъ приказовъ вслѣдствіе: 1) представленій самихъ приказовъ и 2) жалобъ частныхъ лицъ на неправильныя рѣшенія и дѣйствія приказовъ. По какимъ дѣламъ приказы обязаны были докладывать боярской думѣ—не было опредѣлено общимъ правиломъ. Вообще, приказы вносили въ думу тѣ дѣла, которыхъ зачѣмъ либо „вершить было не мочно"—выраженіе весьма условное. Челобитчиковы дѣла также не подчинялись опредѣленному порядку [2]).

При неопредѣленности компетенціи, дума вѣдала всякія дѣла. Въ ней обсуждались и законодательные вопросы, и административныя дѣла; въ то же время она является установленіемъ судебнымъ. Также неопредѣленна была и степень власти думы: иныя дѣла рѣшались ею самостоятельно, другія съ утвержденія государева [3]).

Сергѣевичъ, *Вѣче и князь*, стр. 359 и слѣд. Обширное изслѣдованіе по этому предмету принадлежитъ проф. Ключевскому, *Боярская дума древней Руси*. М. 1882 г. Вопросъ о боярской думѣ изслѣдованъ авторомъ въ связи съ общественнымъ значеніемъ боярства и его ролью въ исторіи возвышенія Москвы.

[1]) *О Россіи въ царств. Алексѣя Михайловича*, гл. II, ст. 5; гл. VII, ст. 1. Тайный приказъ уничтоженъ въ 1682 году.

[2]) Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій*, стр. 140 — 144, 341 и слѣд. Кромѣ указанныхъ въ текстѣ видовъ судныхъ дѣлъ, разсмотрѣнію думы подлежали дѣла, разбиравшіяся здѣсь по указу государя, въ первой инстанціи. Сюда относились, напримѣръ, дѣла мѣстническія высшихъ чиновъ.

[3]) См. Неволинъ, *Собр. соч.* т. VI, Образов. упр. и т. д., стр. 138. Примѣры

Организація думы, установившаяся первоначально при Иванѣ Грозномъ, соотвѣтствовала сложной компетенціи этого установленія. Такъ, въ теченіе XVI и XVII вѣковъ дѣлаются извѣстными особыя названія думы: золотая расправная палата, золотая меньшая палата, передняя и отвѣтная палата. Были ли эти термины названіями особыхъ и постоянныхъ отдѣленій думы? Г. Дмитріевъ склоняется къ этому мнѣнію [1]). Г. Кавелинъ оставляетъ вопросъ нерѣшеннымъ [2]). Несомнѣнно, однако, что расправная палата была особымъ присутствіемъ думы [3]).

§ 94. Царствованіе Петра Великаго нанесло боярской думѣ рѣшительный ударъ. Она уничтожилась какъ бы сама собой. Мы не знаемъ даже указа, которымъ отмѣняется ея существованіе [4]). Есть основаніе думать, что она на время замѣнилась „ближнею канцеляріею его царскаго величества". Это установленіе оставило по себѣ мало слѣдовъ; даже оффиціальные источники упоминаютъ о ней довольно рѣдко [5]), но съ 1711 г. явилось замѣчательное установленіе,

---

самостоятельныхъ боярскихъ приговоровъ см. П. С. З. №№ 14 — 17, 59, 63, 884, 889 и др. Именные съ боярскими приговорами см. тамъ же, №№ 20, 25 — 27, 73, 107 и т. д.

[1]) Назв. соч., стр. 140, 341. Авторъ замѣчаетъ только, что отвѣтная палата была простымъ собраніемъ бояръ, для пріема государемъ иностранныхъ пословъ.

[2]) *Собр. соч.*, т. I, Основн. начала и т. д., стр. 76, примѣч. 2-е.

[3]) Уложеніе 1649 года не упоминаетъ объ особомъ присутствіи думы по расправнымъ дѣламъ. Спорныя дѣла приказано вносить къ государю и къ боярамъ. „А боярамъ и окольничьимъ и думнымъ людямъ сидѣть въ палатѣ, и по государеву указу государевы всякія дѣла дѣлати всѣмъ вмѣстѣ". Улож., гл. X, ст. 2. Но въ 1681 г. изданъ указъ, касающійся этого особаго присутствія думы, находившагося подъ предсѣдательствомъ кн. Никиты Ив. Одоевскаго. Расправная палата уцѣлѣла послѣ уничтоженія думы и была отдана въ вѣдѣніе сената.

[4]) Остроумное и основательное объясненіе причинъ, вызвавшихъ паденіе думы, см. у г. Петровскаго, *О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго*, стр. 21 и слѣд. Самое время уничтоженія боярской думы въ точности неизвѣстно. О ней упоминается еще въ 1700 г. (П. С. З. № 1765); послѣ встрѣчаются и боярскіе приговоры (ib., №№ 1774, 2003, 2101 и др.). Собирались ли эти бояре въ думѣ, или въ иномъ установленіи—это остается неизвѣстнымъ.

[5]) О ближней канцеляріи упоминается въ первый разъ подъ 1704 годомъ (П. С. З. № 2003). Затѣмъ въ 1705 году повелѣно вносить въ канцелярію и записывать здѣсь всѣ именные указы (ib., № 2022). Въ 1706 году встрѣчается приговоръ ближней канцеляріи, состоявшійся въ формѣ боярскихъ приговоровъ и постановленный боярами (ib., № 2091). Къ этому году относится № 2126. Для 1707 г.—№ 2174. Въ 1708 г. отъ ближней канцеляріи имѣется боярскій приговоръ (№ 2189); ср. №№ 2205, 2213, 2217, 2218. Этотъ № особенно замѣчателенъ, ибо въ немъ содержится указъ о первомъ раздѣленіи Россіи на губерніи. Въ 1709 г. о ближней канцеляріи упоминается подъ № 2289. Въ 1710 г. ближн. канц. указано сличать государственные доходы съ расходами (№ 2247). См. также №№ 2251, 2256, 2257,

ставшее надолго средоточіемъ всего государственнаго управленія—сенатъ. „Повелѣваемъ всѣмъ, кому о томъ вѣдать надлежитъ, какъ духовнымъ, такъ и мірскимъ военнаго и земскаго управленія высшимъ и низшимъ чинамъ, что Мы, для всегдашнихъ Нашихъ въ сихъ войнахъ отлучкахъ, опредѣлили управительный сенатъ, которому всякъ и ихъ указамъ да будетъ послушенъ такъ, какъ Намъ самому, подъ жестокимъ наказаніемъ и смертью, по винѣ смотря". Такъ опредѣлилъ власть сената указъ 2-го марта 1711 года. Она распространилась на всѣ части управленія; администрація, судъ и участіе въ законодательствѣ сосредоточились въ рукахъ любимаго учрежденія Петра. Начала его учрежденія ничѣмъ не напоминали учрежденія государственнаго совѣта. Сенатъ былъ самостоятельною коллегіею, государственный совѣтъ—установленіе совѣщательное; сенатъ сосредоточивалъ въ себѣ разные виды власти; государственный совѣтъ предназначенъ главнымъ образомъ для вопросовъ законодательныхъ [1]).

Напрасно будемъ мы искать подобія государственнаго совѣта въ другихъ установленіяхъ, возникавшихъ въ теченіе бурнаго XVIII вѣка. Таковъ верховный тайный совѣтъ, учрежденный вскорѣ послѣ смерти Петра Великаго, 10-го февраля 1726 года. Ближайшая цѣль учрежденія совѣта состояла, очевидно, въ умаленіи значенія сената, въ пользу олигархіи—сначала чиновной, потомъ родовой. По компетенціи своей совѣтъ былъ установленіемъ крайне неопредѣленнымъ. „Трудно опредѣлить", сказалъ я въ другомъ мѣстѣ, „какія дѣла предоставилъ себѣ совѣтъ; очевидно то, что онъ стремится сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ, такъ что различіе между этимъ установленіемъ и сенатомъ не качественное, а количественное. Онъ схожъ съ сенатомъ по самой своей организаціи; онъ не довольствуется ролью старой боярской думы, качествомъ ближайшихъ совѣтниковъ государя съ совѣщательнымъ голосомъ... Узурпируя власть сената, онъ не могъ взять меньше, а старался взять больше... Сначала совѣтъ объявилъ, что будетъ заниматься исключительно важнѣйшими государственными дѣлами, но скоро онъ началъ вмѣшиваться во всѣ части управленія, лишая въ то же время сенатъ, теперь уже не правительствующій, а „высокій", участія въ тѣхъ вопросахъ, которые подлежали прежде его непо-

---

2263, 2266. Въ этомъ № члены ближн. канц. называются „министрами". То же повторяется въ №№ 2269, 2270, 2271, 2281, 2283. Ближняя канцелярія упоминается и послѣ учрежденія сената, послѣдній разъ въ 1716 году, № 2995.

[1]) Неволинъ, тамъ же, стр. 213: „Итакъ, сенатъ соединилъ въ себѣ власть думы, расправной палаты и разряда".

средственному вѣдѣнію"... Даже судебная власть не ушла отъ его вліянія [1]).

Извѣстныя событія при восшествіи на престолъ императрицы Анны Ивановны, когда верховный тайный совѣтъ задумалъ ограничить въ свою пользу монархическую власть, повели къ его уничтоженію. Сенатъ, на короткое время, былъ возстановленъ въ прежнемъ значеніи [2]). Но Остерманъ, нѣкогда организовавшій верховный тайный совѣтъ, скоро успѣлъ осуществить другой проектъ. Новая комбинація Остермана носила скромное названіе кабинета. Это установленіе учреждено, какъ объявляетъ о томъ манифестъ, „для лучшаго и порядочнаго управленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ и пользъ подданныхъ". Въ составъ его вошли канцлеръ графъ Головкинъ, вице-канцлеръ Остерманъ и дѣйствительный тайный совѣтникъ князь Черкасскій. Самый составъ кабинета показывалъ уже, что онъ рѣзко будетъ отличаться отъ бывшаго верховнаго совѣта. Онъ какъ будто установленъ для веденія иностранныхъ дѣлъ. Но тогда же кабинету предоставленъ надзоръ за теченіемъ дѣлъ въ государственныхъ установленіяхъ; сенату, синоду, коллегіямъ и канцеляріямъ приказано подавать ежемѣсячные рапорты въ кабинетъ о производящихся въ нихъ челобитчиковыхъ дѣлахъ. Затѣмъ вѣдѣнію подчинены другія дѣла, преимущественно финансоваго характера [3]).

§ 95. Послѣ воцаренія императрицы Елисаветы Петровны уже не было дѣлано попытокъ умалить до такой степени значеніе сената. Новая императрица рѣшительно возстановила любимое учрежденіе своего отца [4]). Тѣмъ не менѣе, какъ при Елисаветѣ Петровнѣ, такъ и при ея преемникахъ учреждались разныя совѣщательныя установленія при монархѣ. Такъ, сама Елисавета учредила „конференцію при высочайшемъ дворѣ". Вѣдѣнію ея подчинены единственно вопросы внѣшней политики; иногда разсмотрѣнію ея поручались и нѣкоторыя дѣла по внутреннему управленію [5]). При императорѣ

[1]) Ср. мое соч. *Высшая администрація XVIII ст.*, стр. 139 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I., стр. 169 и слѣд. Ред.].—Андреевскій, *Русское госуд. право*, стр. 219 и слѣд. Подробности см. ниже, въ исторіи сената.

[2]) П. С. З. № 5510.—Ср. *Высшая администрація XVIII ст.*

[3]) Подъ вѣдѣніе кабинета поступила соляная контора, дѣла о комплектованіи арміи, о рекрутскомъ наборѣ, о цѣнахъ на хлѣбъ, коммиссія для ревизованія кригсъ-коммиссаріата и провіантской конторы и т. д., вообще дѣла финансовой администраціи. Ср. Андреевскій, назв. соч., стр. 221 и слѣд. Подробности ниже, въ исторіи сената.

[4]) П. С. З. № 8480.

[5]) Конференція учреждена еще въ 1741 г. манифестомъ, возстановившимъ сенатъ въ его правахъ. Именно управленіе иностранными дѣлами поручено кн. Чер-

Петрѣ III, закрывшемъ „конференцію", учрежденъ былъ „совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ" [1]). Новый совѣтъ имѣлъ болѣе опредѣленный составъ, но компетенція его не была указана съ точностью. При Екатеринѣ II, въ 1769 г., явился другой совѣтъ, предназначенный спеціально для разсмотрѣнія военныхъ дѣлъ, по поводу турецкой войны [2]). Учрежденный ради временныхъ потребностей, онъ просуществовалъ, однако, до императора Александра I. Главный предметъ его вѣдомства оставался тотъ же: разсужденія о дѣлахъ, имѣвшихъ связь съ многочисленными войнами временъ Екатерины II. Но по связи военныхъ дѣлъ съ другими вопросами администраціи, на разсмотрѣніе его передавались и разные вопросы внутренняго управленія [3]). Наконецъ, разсужденію совѣта пред-

---

касскому и Бестужеву-Рюмину, съ тѣмъ, чтобы они въ важныхъ дѣлахъ докладывали императрицѣ, по предварительномъ совѣщаніи съ т. с. Бреверномъ, гр. Головинымъ и кн. Куракинымъ. Въ 1756 г. конференція поставлена въ рядъ съ другими высшими установленіями. Ея вѣдѣнію подчинялись иногда и дѣла внутренняго управленія.

[1]) Совѣтъ былъ учрежденъ 18-го мая 1762 г., незадолго до происшествій, лишившихъ Петра III престола. Поэтому въ Полномъ Собраніи Законовъ и не осталось никакихъ слѣдовъ его существованія.

[2]) Учрежденію этого совѣта предшествовала попытка образовать постоянный совѣтъ для дѣлъ общегосударственныхъ. Иниціатива дѣла принадлежала Н. И. Панину, представившему императрицѣ замѣчательную записку. Исторію этого проекта см. у Соловьева, *Исторія Россіи*, т. XXV, стр. 149 и слѣд., 173 — 182. Что касается учрежденнаго совѣта, то мы можемъ имѣть полное понятіе объ его исторіи, благодаря превосходному изданію его протоколовъ. Они составляютъ первый томъ издаваемаго подъ общею редакціею Н. В. Калачова *Архива Государственнаго Совѣта*. Совѣтъ учрежденъ въ 1768 году, по случаю турецкой войны: онъ имѣлъ цѣлью соображать всѣ дѣла, касающіяся военныхъ дѣйствій. Сначала совѣтъ имѣлъ видъ чрезвычайнаго собранія, въ которомъ предсѣдательствовала сама императрица. Она же предлагала ему и предметы для разсужденія. Такихъ засѣданій было 10. Но въ 1769 г. совѣтъ получилъ окончательную организацію, впрочемъ въ качествѣ временнаго установленія, на время войны и „дабы скорѣйшія сношенія установить между учрежденныхъ политическихъ, военныхъ и казенныхъ мѣстъ". Компетенція его опредѣлена слѣдующимъ образомъ: „все то, что касается до нынѣшней войны, какъ по политическимъ, такъ и по военнымъ дѣламъ, а вслѣдствіе сихъ двухъ предметовъ и внутреннія государственныя распоряженія входятъ въ сей совѣтъ, какъ то: 1) планъ войны; 2) планы операцій военныхъ; 3) сверхштатныя пропитанія; 4) сверхштатныя издержки; 5) сношенія, въ согласіе вышеписанныхъ правилъ, съ производящими сіи положенія въ дѣйствіе департаментами; 6) прожекты къ тому принадлежащіе; 7) мирные договоры" (П. С. З. №№ 13232, 13233). Образованный въ такомъ видѣ совѣтъ дѣйствовалъ въ теченіе всего царствованія императрицы и сохранилъ свое значеніе при ея преемникѣ. Протоколы совѣта по дѣламъ военнымъ и политическимъ составляютъ часть 1 тома I *Архива Госуд. Совѣта*. Кромѣ войнъ, разсужденію совѣта предлагались мѣры, касавшіяся чрезвычайныхъ внутреннихъ событій, какъ то: Пугачевскаго бунта, моровой язвы и т. д.

[3]) Вторая часть тома I *Арх. Гос. Сов.* содержитъ въ себѣ подробное обозрѣніе

лагались вопросы общіе, не имѣвшіе даже прямого отношенія къ войнѣ.

Въ манифестѣ объ учрежденіи государственнаго совѣта Александръ I называетъ всѣ бывшіе до него „совѣты“ временными и переходящими. Вызванные случайными обстоятельствами, предназначенные, главнымъ образомъ, для вопросовъ внѣшней политики и дѣлъ особенныхъ, тайныхъ, совѣты эти были установленіемъ довольно неопредѣленнымъ и по организаціи своей, и по кругу вѣдомства. Вскорѣ послѣ вступленія на престолъ императора Александра I, образованъ былъ непремѣнный совѣтъ, вскорѣ получившій названіе государственнаго [1]). Первоначально онъ не имѣлъ точнаго устава. Только въ 1810 г. явилось „учрежденіе государственнаго совѣта“, выработанное графомъ Сперанскимъ [2]). Мотивомъ

всѣхъ разсужденій совѣта, касавшихся внутренняго управленія и законодательства. Такъ, изъ дѣлъ законодательныхъ разсмотрѣнію совѣта предлагались: учрежденіе о губерніяхъ 1775 г., уставъ благочинія, манифестъ о горныхъ промыслахъ, жалованная грамота дворянству и т. д. Затѣмъ, важныя мѣры по всѣмъ частямъ управленія разсматривались здѣсь же. Совѣтъ разсматривалъ также судебныя дѣла, касавшіяся казеннаго интереса.

[1]) Указъ объ упраздненіи бывшаго совѣта сопровождается слѣдующимъ мотивомъ: „Находя, что учрежденный при дворѣ Нашемъ совѣтъ въ началѣ своемъ былъ составленъ только на время случившейся тогда войны, и впослѣдствіи бывъ рѣдко занимаемъ предметами существенными, доселѣ носилъ одно имя государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя, Мы“ и т. д. Чрезъ четыре дня послѣ этого указа вышелъ другой — объ учрежденіи непремѣннаго совѣта. П. С. З. №№ 19805, 19806. Учрежденіе совѣта было составлено по плану Д. П. Трощинскаго. — Ср. Графа Корфа, *Жизнь гр. Сперанскаго*, т. I, стр. 91.

[2]) П. С. З. № 24064. — Ср. графа Корфа, *Жизнь гр. Сперанскаго*, т. I, стр. 113 и слѣд. Учрежденіе государственнаго совѣта было тѣсно связано съ общимъ планомъ преобразованій, задуманныхъ Сперанскимъ, но ближайшимъ поводомъ преобразованія совѣта Сперанскій выставилъ слѣдующее. Совѣтъ, учрежденный въ 1801 году, не имѣлъ опредѣленнаго круга дѣйствій, ни большого вліянія на дѣла государственныя, и вообще составлялъ родъ учрежденія домашняго, безгласнаго, затемненнаго притомъ несогласованнымъ съ нимъ учрежденіемъ министерствъ. Причинами необходимости расширить совѣтъ и дать ему публичныя формы Сперанскій, въ одной изъ своихъ докладныхъ записокъ, представлялъ два обстоятельства, не терпѣвшія, по его мнѣнію, отлагательства: 1) „Положеніе нашихъ финансовъ требуетъ непремѣнно новыхъ и весьма нарочитыхъ налоговъ, безъ чего никакъ и ни къ чему приступить невозможно. Налоги тягостны бываютъ особенно потому, что кажутся произвольными. Нельзя каждому съ очевидностью и подробностью доказать ихъ необходимость, слѣдовательно, очевидность сію должно замѣнить убѣжденіемъ въ томъ, что не дѣйствіемъ произвола, но точно необходимостью признанною и представленною отъ совѣта, налагаются налоги. Такимъ образомъ, власть державная сохранитъ къ себѣ всю цѣлость народной любви, нужной ей для счастія самого народа; она охранитъ себя

къ изданію учрежденія выставляется стремленіе правительства „къ утвержденію и распространенію единообразія и порядка въ государственномъ управленіи“. Новое учрежденіе должно было, по мнѣнію законодателя, удовлетворить сознанной потребности: „учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“. Манифестъ напоминаетъ о желаніи правительства издать гражданское уложеніе, „зная, сколь существенно для блага вѣрныхъ Нашихъ подданныхъ оградить собственность ихъ добрыми гражданскими законами“. „Но“, продолжаетъ манифестъ, „законы гражданскіе, сколь бы они ни были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды“.

Такимъ образомъ, манифестъ указываетъ и на цѣль, и на главный предметъ вѣдомства государственнаго совѣта. Общее его назначеніе—установленіе и обезпеченіе законности въ государственномъ управленіи; главный предметъ его вѣдомства—дѣла законодательныя. Мысль о такомъ государственномъ совѣтѣ могла явиться только послѣ предварительныхъ и коренныхъ реформъ въ нашемъ внутреннемъ управленіи. Со времени Екатерины II начинается постепенное выдѣленіе разныхъ властей, прежде безразлично соединенныхъ въ сенатѣ. При ней законодательное значеніе сената умаляется; изъ должности сенатскаго генералъ-прокурора образуется нѣчто новое. Съ этого времени онъ представляетъ уже не одинъ изъ элементовъ общаго сенатскаго учрежденія, а постепенно выдѣляющійся элементъ личнаго управленія, основанный на министерскомъ началѣ. Въ 1802 г. высшая исполнительная власть получила свою особую организацію въ видѣ министерствъ. Въ томъ же году сенатъ получилъ новое образованіе въ качествѣ высшаго исполнительнаго и судебнаго установленія. При спеціализаціи двухъ властей, судебной и исполнительной, третья—власть законодательная—нотребовала особаго органа. Такимъ органомъ явился государственный совѣтъ; затѣмъ образованіе совѣта на новыхъ началахъ разсматривалось какъ средство утвержденія законности въ нашемъ управленіи.

отъ всѣхъ неправыхъ нареканій, заградитъ уста злонамѣренности и злословію, и самые налоги не будутъ казаться столь тягостными съ той минуты, какъ признаны будутъ необходимыми. 2) Смѣшеніе въ сенатѣ дѣлъ суда и управленія дошло уже до такого безпорядка, что, независимо отъ общаго преобразованія, нельзя болѣе отлагать нужныя мѣры исправленія, а мѣры сіи во всѣхъ предположеніяхъ не могутъ быть приняты иначе, какъ отдѣленіемъ части управленія и назначеніемъ ей особаго порядка“. Предлогами къ преобразованію совѣта, по мнѣнію Сперанскаго, могли быть приняты: а) разсмотрѣніе гражданскаго уложенія, „къ совершенію коего, послѣ тщетныхъ попытокъ во всѣ царствованія, начиная съ Петра Великаго, теперь настало время; б) финансы, скрывать затрудненія коихъ есть вѣрный способъ умножить запутанность и питать безпокойство“.

Эта идея весьма ясно выражается въ коренныхъ законахъ государственнаго совѣта, предпосланныхъ его учрежденію.

§ 96. Главнѣйшими изъ этихъ XVI коренныхъ законовъ являются слѣдующіе. Во первыхъ, опредѣленіе государственнаго совѣта: „въ порядкѣ государственныхъ установленій, совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются, и чрезъ него восходятъ къ верховной императорской власти". Логическимъ послѣдствіемъ этой статьи является другое постановленіе: „посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ Державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію" [1]).

Такимъ образомъ, совѣтъ признанъ дѣйствительнымъ средоточіемъ законодательной дѣятельности. Всѣ законопроекты должны быть не только разсматриваемы, но и предлагаемы въ государственномъ совѣтѣ. Законодательные вопросы только соображаются въ совѣтѣ; законопроекты „поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію" только послѣ санкціи Императора, но санкція эта, по учрежденію 1810 г., поставлена въ особыя условія. Во первыхъ, учрежденіе это предполагаетъ, что всякій законъ можетъ быть изданъ не иначе, какъ по предварительномъ его разсмотрѣніи въ совѣтѣ. Поэтому въ формулѣ императорскаго утвержденія мы и находимъ знаменитыя слова: „внявъ мнѣнію государственнаго совѣта". Этого мало. По точному смыслу учрежденія 1810 г. предполагалось, что Императоръ будетъ имѣть дѣло только съ мнѣніемъ большинства совѣта, утверждая или отвергая его въ полномъ составѣ. Мнѣнію меньшинства не дано самостоятельнаго значенія, объ особой резолюціи Императора учрежденіе умалчиваетъ. Порядокъ этотъ изложенъ въ § 53 и слѣд. учрежденія слѣдующимъ образомъ: „когда всѣ статьи разсужденія... будутъ пройдены (во время преній въ совѣтѣ) и предметъ довольно уваженъ, предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, вопрошаетъ о мнѣніяхъ и объявляетъ то, которое большинствомъ голосовъ будетъ принято. Сіе мнѣніе вносится въ журналъ. Члены, не согласившіеся съ общимъ заключеніемъ, въ теченіе недѣли доставляютъ къ государственному секретарю ихъ мнѣнія, кои и прилагаются въ подлинникѣ при журналѣ. Въ томъ только случаѣ мнѣнія сіи вторично предлагаются совѣту, когда послѣдуетъ на сіе особенное Высочайшее повелѣніе, и въ семъ случаѣ совѣтъ полагаетъ по онымъ вновь свое

[1]) Закон. I и II (П. С. З. № 24064).

заключеніе". Кромѣ департаментовъ, при государственномъ совѣтѣ были учреждены: 1) коммиссія составленія законовъ, преобразованная въ 1826 г. во II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, и 2) коммиссія прошеній, преобразованная въ 1835 году въ особое установленіе.

Въ 1842 году послѣдовало новое учрежденіе государственнаго совѣта. Мотивомъ къ этому акту выставлено предстоящее новое изданіе свода законовъ [1]). Предполагалось, слѣдовательно, что общія начала прежняго учрежденія остались неприкосновенными, и что только частныя измѣненія, послѣдовавшія послѣ смерти Александра I, будутъ внесены въ новое изданіе. Дѣйствительно, послѣ смерти императора Александра I многое измѣнилось въ прежнемъ учрежденіи. Такъ, при государственномъ совѣтѣ состояли коммиссія составленія законовъ и коммиссія прошеній. Но въ 1826 году коммиссія составленія законовъ преобразована во II Отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, а въ 1835 г. коммиссія прошеній получила особое устройство; затѣмъ произошли частныя перемѣны въ кругѣ вѣдомства совѣта и т. д. Внося эти перемѣны, учрежденіе 1842 года измѣнило и нѣкоторыя начала прежняго закона. Мы познакомимся съ этими измѣненіями, разсматривая нынѣшнее устройство совѣта, основанное на законѣ 1842 года.

§ 97. Опредѣляя общее значеніе государственнаго совѣта, дѣйствующее законодательство остается вѣрнымъ учрежденію 1810 г. Ст. 1 дѣйствующаго учрежденія воспроизводитъ I „коренной законъ" совѣта, гласящій, что онъ есть „сословіе", въ которомъ соображаются всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству. Законодательное значеніе совѣта подтверждается ст. 50 законовъ основныхъ и ст. 198 учрежд. министерствъ. Но если главное назначеніе совѣта—разсматривать законопроекты, восходящіе на утвержденіе императора, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы въ этомъ заключалась его единственная цѣль. При сосредоточеніи всѣхъ видовъ власти въ лицѣ императора, государственный совѣтъ, оставаясь законосовѣщательнымъ установленіемъ, является совѣтомъ императора и по другимъ дѣламъ, подлежащимъ непосредственному вѣдѣнію верховной власти. Въ этомъ смыслѣ ст. 23 учрежденія говоритъ весьма правильно: „въ порядкѣ государственныхъ дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія верховной императорской власти зависящихъ, слѣдующіе предметы поступаютъ

[1]) 2-е П. С. З. № 15518.

предварительно на уваженіе государственнаго совѣта" и т. д. Такимъ образомъ, государственный совѣтъ есть установленіе, предварительному разсмотрѣнію котораго подлежитъ извѣстная совокупность дѣлъ, разрѣшеніе которыхъ зависитъ отъ императора. Законодательныя дѣла суть одинъ изъ такихъ предметовъ,—конечно, они составляютъ преобладающій элементъ въ ряду другихъ. Но затѣмъ элементы вѣдомства совѣта весьма разнообразны. Компетенція его не представляется даже чѣмъ то замкнутымъ. Ст. 23, исчисливъ всѣ предметы вѣдомства совѣта, заключаетъ, что сюда вносятся и другія дѣла, по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, слѣдовательно, дѣла, по которымъ императоръ внѣ общаго порядка пожелаетъ выслушать мнѣніе совѣта. Этимъ общимъ началомъ опредѣляются и подробности компетенціи государственнаго совѣта.

§ 98. Компетенція совѣта опредѣлена ст. 23 его учрежденія. Вообще она составлена изъ предметовъ, входящихъ въ кругъ верховнаго управленія, т. е. въ ту область, гдѣ власть монарха дѣйствуетъ непосредственно. Кругъ непосредственной компетенціи монарха слагается, какъ мы видѣли выше, изъ предметовъ законодательныхъ, высшихъ исполнительныхъ и нѣкоторыхъ аттрибутовъ власти судебной.

Поэтому, предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта подлежатъ:

I. Дѣла законодательныя. Законодательство наше желаетъ сдѣлать совѣтъ единственнымъ мѣстомъ разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ въ томъ смыслѣ, что: 1) никакой законопроектъ не можетъ быть утвержденъ императоромъ безъ обсужденія его въ совѣтѣ, и 2) никакой законопроектъ не можетъ быть представленъ государю мимо совѣта. Это видно, во первыхъ, изъ ст. 50 основн. закон., гдѣ сказано, что всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ госуд. совѣтѣ, и изъ ст. 198 учр. министерствъ, гдѣ сказано, что госуд. совѣтъ есть средоточіе, куда должны вступать всѣ представленія министерствъ по вопросамъ законодательнымъ. Компетенція госуд. совѣта простирается не только на законопроекты, содержащіе въ себѣ интегральныя измѣненія законодательства, т. е. новые уставы или полную отмѣну прежнихъ учрежденій. Разсмотрѣнію его, по общему правилу, подлежатъ и частныя измѣненія въ законахъ, равно какъ и ихъ толкованіе. Но это общее правило ограничивается слѣдующими положеніями. Во первыхъ, нѣкоторыя дополненія и изъясненія закона, по ст. 55 основн. закон., могутъ быть излагаемы по словеснымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, безъ предварительнаго обсужденія въ совѣтѣ. Затѣмъ, вѣдомства

военное и морское пользуются особой привилегіей, въ томъ смыслѣ, что дополненія и изъясненія законовъ, касающіяся исключительно означенныхъ вѣдомствъ и не имѣющія связи съ другими частями управленія, предоставляются государю отъ военнаго или адмиралтействъ-совѣта по принадлежности [1]). Наконецъ, въ учрежденіи министерствъ имѣется постановленіе, значительно ослабляющее значеніе изложеннаго выше принципа. Именно, вторая часть ст. 201 учрежд. минист., основанная на Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 г., гласитъ: „вообще новыя положенія, касающіяся предметовъ двухъ или нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляются за общимъ подписаніемъ всѣхъ министровъ или главноуправляющихъ, до управленія коихъ сіи положенія относятся; въ представленіи же ихъ на Высочайшее утвержденіе соблюдается установленный законами порядокъ, исключая только тѣ особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству“ [2]).

Приведенныя слова ясно указываютъ, что нѣкоторые законодательные вопросы могутъ быть изъяты отъ разсмотрѣнія ихъ въ госуд. совѣтѣ. Но, затѣмъ, нельзя не замѣтить, что часть вторая ст. 201 составлена въ смыслѣ исключенія изъ общаго правила, а потому она подлежитъ строго-ограничительному толкованію. По буквальному ея смыслу, она касается единственно представленій, относящихся до нѣсколькихъ вѣдомствъ и подписанныхъ нѣсколькими министрами. Затѣмъ, самая инициатива изъятія такого представленія отъ разсмотрѣнія его въ государственномъ совѣтѣ принадлежитъ исключительно Государю.

II. Мнѣнія государственнаго совѣта выслушиваются и по высшимъ административнымъ вопросамъ, поскольку они требуютъ Высочайшаго разрѣшенія. Сюда относятся: 1) общія распоряженія, издаваемыя въ виду успѣшнаго исполненія существующихъ законовъ; 2) чрезвычайныя мѣры, пріемлемыя въ исключительныхъ случаяхъ (напр., объявленіе извѣстной мѣстности на военномъ положеніи въ случаѣ безпорядковъ и т. д.); 3) важнѣйшія внѣшнія мѣры; сюда относятся: объявленіе войны, заключеніе мира и другія мѣры, когда онѣ, „по усмотрѣнію обстоятельствъ, могутъ подлежать предварительному общему соображенію“. При существованіи особыхъ внѣшнихъ исполнительныхъ учрежденій, понятно само собою, что

---

[1]) Учр. госуд. сов., изд. 1886 г., ст. 24, п. 3; осн. зак., ст. 50, прим.

[2]) Эта часть ст. 201 основана на Высочайшемъ повелѣніи 1851 года, янв. 23-го; оно не вошло въ полное собраніе законовъ.

компетенція государственнаго совѣта по дѣламъ этого рода представляется не исключительною, но конкурирующею съ компетенціею другихъ мѣстъ и лицъ. Поэтому не подлежатъ внесенію въ совѣтъ: 1) дѣла, подлежащія самостоятельному разрѣшенію, силою существующихъ законовъ, отдѣльныхъ исполнительныхъ властей: сената и министерствъ; 2) дѣла, превышающія компетенцію подчиненныхъ властей и требующія Высочайшаго разрѣшенія, но, по существу своему, подлежащія разсмотрѣнію другихъ установленій верховнаго управленія — комитета и совѣта министровъ; 3) дѣла, особенно по Высочайшему усмотрѣнію, предоставленныя непосредственному докладу министровъ [1]).

Нѣкоторыя изъ исчисленныхъ выше дѣлъ вносятся въ совѣтъ только по исключенію. Таковы важнѣйшія внѣшнія мѣры.

III. Права финансоваго верховенства составляютъ одинъ изъ существенныхъ аттрибутовъ государственнаго самодержавія. Они осуществляются верховною властью непосредственно. Во всѣхъ европейскихъ государствахъ власть финансовая осуществляется тѣмъ установленіемъ, въ рукахъ котораго сосредоточена власть законодательная. Наше законодательство держится того же принципа. Финансовыя мѣры, требующія Высочайшаго утвержденія, подлежатъ предварительному разсмотрѣнію государственнаго совѣта. Сюда относятся: 1) государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты министерствъ и главныхъ управленій; 2) испрошеніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ разными управленіями; 3) способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ; 4) дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частныя руки; 5) всѣ вообще штаты, хотя бы издаваемые временно, въ видѣ опыта; 6) дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій; 7) разсмотрѣніе отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ; 8) чрезвычайныя финансовыя мѣры; 9) смѣты о расходахъ земскихъ повинностей въ губерніяхъ, въ коихъ не введены земскія учрежденія, а также въ Закавказьѣ; 10) по городскому хозяйству: а) разрѣшеніе, по ходатайствамъ думъ, новыхъ сборовъ и налоговъ, не предусмотрѣнныхъ въ законѣ; б) разрѣшеніе на увеличеніе существующихъ сборовъ, сверхъ нормы, установленной закономъ; в) предположеніе о новыхъ доходахъ и расходахъ городовъ, въ коихъ не введено городовое положеніе 1870 года [2]).

IV. Предварительному обсужденію государственнаго совѣта подлежатъ также частные законы, касающіеся юридическаго поло-

---

[1]) Учр. гос. сов., ст. 24, п. 1 и 2.

[2]) Тамъ же, ст. 23, п. 7, 8, 10—15.

женія частныхъ лицъ, какъ физическихъ, такъ и юридическихъ, и ихъ имуществъ. Таковы: 1) дѣла объ учрежденіи компаній на акціяхъ, когда ими испрашиваются особыя преимущества или исключительныя привилегіи; 2) дѣла объ отчужденіи частной собственности на государственныя нужды; 3) дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ, княжескомъ, графскомъ и баронскомъ [1]).

V. Верховной власти принадлежатъ извѣстныя права въ области судебной. Нѣкоторыя изъ нихъ осуществляются при содѣйствіи государственнаго совѣта. Сюда не принадлежатъ права помилованія и смягченія наказанія, осуществляемыя монархомъ или по личному его усмотрѣнію, или по представленію судебныхъ мѣстъ чрезъ министра юстиціи (см. ниже, примѣч. 2). Но государственному совѣту, особенно въ прежнее время, принадлежало участіе въ процессѣ. При прежнихъ формахъ процесса, участіе верховной власти въ отправленіи правосудія не могло быть устранено, несмотря на все желаніе монарховъ. По закону, сенатъ былъ послѣднею инстанціей, на рѣшеніе которой не допускалось апелляцій. Но при апелляціонной формѣ процесса, устраненіе права жалобъ на неправильныя рѣшенія сената разсматривалось какъ „лишеніе избавленія у страждущаго“; поэтому законъ предоставлялъ его тяжущимся. Затѣмъ переносъ судебнаго дѣла на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ ipso jure имѣлъ мѣсто: 1) когда въ общихъ собраніяхъ сената не составлялось узаконеннаго большинства голосовъ ($^2/_3$), или когда съ рѣшеніемъ его не соглашался министръ юстиціи, въ качествѣ генералъ-прокурора сената; 2) когда самъ сенатъ ходатайствовалъ предъ Императорскимъ Величествомъ объ отмѣнѣ или пересмотрѣ прежнихъ его рѣшеній; 3) въ случаѣ разногласія сената съ военнымъ или адмиралтействъ-совѣтомъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 23, п. 9, 13, 16.

[2]) Тамъ же, п. 19, 20, 21, 22. Пункты эти не содержатся въ первоначальномъ учрежденіи гос. сов. § 29 этого учрежденія, исчисляя предметы вѣдомства совѣта, не упоминаетъ о дѣлахъ судебныхъ, что соотвѣтствуетъ и намѣренію Сперанскаго, желавшаго создать изъ совѣта установленіе „законосовѣщательное“. Связь совѣта съ отправленіемъ правосудія установлена только чрезъ состоявшую при немъ коммиссію прошеній (§§ 68 и слѣд.), именно, въ видѣ временной мѣры, до „окончательнаго образованія судебной части“, дозволено было подавать государю жалобы на рѣшеніе сената (§ 98). Дѣло поступало въ совѣтъ въ томъ случаѣ, если коммиссія находила основаніе къ отмѣнѣ сенатскаго рѣшенія (§ 103). Компетенція совѣта по дѣламъ судебнымъ расширилась впослѣдствіи; но это обстоятельство не только не служило доказательствомъ увеличенія его значенія, а скорѣе свидѣтельствовало о его упадкѣ. Именно, различныя судныя дѣла, въ царствованіе Александра I, начали стекаться въ комитетъ министровъ, занявшій первенствующее мѣсто между другими установленіями (см. ниже). Но въ 1818 г. коми-

Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ, измѣнившихъ форму нашего процесса, исчезло и юридическое основаніе къ переносу судебныхъ дѣлъ на Высочайшее усмотрѣніе. Новые уставы признаютъ за твердое начало, что разсмотрѣніе дѣла по существу должно закончиться въ двухъ инстанціяхъ; коррективомъ же противъ формально-неправильныхъ рѣшеній является ихъ отмѣна (кассація) сенатомъ. Послѣдствіемъ кассаціи является передача дѣла въ другой судъ равной инстанціи для постановки новаго рѣшенія. Введеніе новаго порядка, конечно, сократило компетенцію государственнаго совѣта по дѣламъ судебнымъ [1]). Въ настоящее время количество дѣлъ, переносимыхъ изъ старыхъ департаментовъ сената въ гос. сов. сократилось еще больше. Закономъ 19-го мая 1881 года повелѣно не предлагать просмотру министра юст. и оберъ-прокуроровъ опредѣленія 1-го департ.: а) по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ должности въ административныхъ вѣдомствахъ и по просьбамъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями; б) по преданію суду должностныхъ лицъ за преступленія должности. Эти дѣла рѣшаются въ 1-мъ департ. простымъ большинствомъ голо-

---

тетъ министровъ представилъ государю о передачѣ этихъ дѣлъ изъ комитета, обремененнаго „дѣлами болѣе важными“, въ государственный совѣтъ, по департаменту дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, который, „занимаясь только сего рода дѣлами, удобнѣе можетъ входить въ разсмотрѣніе ихъ и имѣетъ на то болѣе времени и способовъ“. Это представленіе было Высочайше утверждено. П. С. З. № 25371.

[1]) Независимо отъ ограниченія компетенціи гос. сов., возникающаго изъ постановленій судебныхъ уставовъ, высоч. утверж. мнѣніе совѣта 29 мая 1869 (Собр. узак., ст. 418) предоставило министру юстиціи подносить непосредственно на утвержденіе Государя разныя опредѣленія сената, прежде разсматривавшіяся предварительно въ гос. сов. Сюда отнесены слѣдующія опредѣленія сената: 1) коими дворяне и чиновники присуждаются къ наказаніямъ, соединеннымъ съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ, а также по дѣламъ, гдѣ дворянство подсудимыхъ сомнительно; 2) коими сенатъ ходатайствуетъ о смягченіи подсудимому наказанія, въ размѣрѣ, выходящемъ изъ предѣловъ предоставленной суду власти, или о помилованіи преступниковъ; 3) объ утвержденіи въ дворянствѣ, по представленнымъ документамъ, и о возведеніи въ это достоинство; 4) о перемѣнѣ фамилій; 5) о дозволеніи сенату пересмотра его рѣшеній. Всѣ эти опредѣленія представляются на Высочайшее усмотрѣніе министромъ юстиціи. Благодаря этой мѣрѣ, количество судебныхъ дѣлъ, поступившихъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, уменьшилось. Въ 1868 г. ихъ поступило 326, а уже въ 1869—206 (отчетъ по гос. сов. за 1869 г., стр. 93); въ 1870—70 (отчетъ гос. сов. за 1870 г., стр. 187); въ 1871—79 (отчетъ 1871 г., стр. 251); въ 1872—111 (отчетъ 1872 г., стр. 275); въ 1873 г.—86 дѣлъ (отчетъ за 1873 г., стр. 317). Независимо отъ уменьшенія числа дѣлъ, законъ 1869 г. представляетъ и другія удобства. „Обсужденіе такихъ дѣлъ въ совѣтѣ“, сказано въ отчетѣ за 1869 годъ (стр. 92), „составляло, въ сущности, формальность, не только не приносившую большой пользы, но еще сопряженную съ важнымъ неудобствомъ въ томъ отношеніи, что ею, безъ всякой надобности, замедлялся ходъ правосудія“.

совъ. Затѣмъ законъ 28-го мая 1883 года постановилъ, что дѣла, восходящія во второе общее собраніе сената, рѣшаются здѣсь окончательно, безъ просмотра министра юстиціи, за исключеніемъ дѣлъ, по коимъ собраніе признаетъ необходимымъ постановленіе новаго закона или перемѣну закона существующаго (ст. 158 и 201 учр. сен.).

Сверхъ того, изъ сената поступаютъ въ государственный совѣтъ: а) дѣла по разногласію общаго собранія сената съ военнымъ совѣтомъ, или если съ опредѣленіемъ этого соединеннаго засѣданія не согласится мин. юст.; б) въ случаѣ несогласія сената съ мнѣніемъ адмиралтействъ-совѣта по искамъ къ подвѣдомственнымъ совѣту учрежденіямъ.

Наконецъ, по упраздненіи, въ 1884 году, коммиссіи прошеній и передачѣ ея обязанностей командующему императорскою главною квартирою съ состоящею при немъ канцеляріею [1]), часть обязанностей бывшей коммиссіи возложена на особое „временное присутствіе“ при государственномъ совѣтѣ.

Въ числѣ жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее имя, законъ [2]) называетъ „жалобы на опредѣленія департаментовъ прав. сената, кромѣ кассаціонныхъ“. Въ данномъ случаѣ законъ разумѣетъ окончательныя рѣшенія департаментовъ, постановленныя по правиламъ о дѣлопроизводствѣ въ сенатѣ и противъ коихъ не послѣдовало протеста оберъ-прокурора. На такія рѣшенія департаментовъ законъ не допускаетъ апелляціи. „Но“, продолжаетъ законъ, „какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ императорскому величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго“, законъ дозволяетъ приносить жалобы на Высочайшее имя съ ходатайствомъ о перенесеніи дѣла въ общее собраніе сената.

При разрѣшеніи жалобъ этого рода, представляется необходимымъ удостовѣриться предварительно въ ихъ основательности, что требуетъ сложныхъ юридическихъ соображеній и не можетъ быть возложено на личное усмотрѣніе командующаго главною императорскою квартирою. Поэтому предварительное разсмотрѣніе означенныхъ жалобъ возложено на особое „временное присутствіе“, образованное при государственномъ совѣтѣ.

Временное присутствіе состоитъ изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначаемыхъ Государемъ изъ числа членовъ государственнаго со-

---

[1]) Учрежденіе канцеляріи по принятію прошеній будетъ разсмотрѣно въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Временныя правила о порядкѣ принятія и т. д., 9 іюня 1884 г., ст. 5, п. 1.

вѣта и сенаторовъ [1]). Командующій императорскою квартирою участвуетъ въ засѣданіяхъ присутствія, когда признаетъ это нужнымъ [2]).

Присутствіе, не разрѣшая дѣла по существу, „постановляетъ заключеніе о томъ, въ какой мѣрѣ изложенныя въ жалобѣ объясненія могутъ служить достаточнымъ основаніемъ къ переносу дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія сената“ [3]). Заключенія присутствія, вмѣстѣ съ отдѣльными мнѣніями членовъ, представляются Государю на разрѣшеніе.

Кромѣ участія въ пересмотрѣ окончательныхъ рѣшеній, государственному совѣту принадлежитъ „производство слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ предварительно Высочайшаго уваженія“. Это постановленіе сохранило свою силу и послѣ изданія новыхъ уставовъ. Но оно дополнено постановленіемъ, что предварительному уваженію совѣта принадлежатъ вообще дѣла о преданіи суду, за преступленія по должности, высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ [4]).

VI. Въ 1882 году, въ составѣ государственнаго совѣта учреждено или, точнѣе говоря, возстановлено учрежденіе для работъ кодификаціонныхъ. По учрежденію гос. сов. 1810 года, при немъ состояла особая „коммиссія составленія законовъ“, для сочиненія новаго уложенія. Она дѣйствовала въ теченіе всего царствованія императора Александра I, но безуспѣшно. Въ 1826 году императоръ Николай I рѣшился взять кодификаціонные труды въ свое непосредственное вѣдѣніе и учредить въ своей канцеляріи особое для этой цѣли отдѣленіе. Мы видѣли [5]), что правительство обратилось тогда отъ мысли сочиненія новаго уложенія къ составленію свода законовъ. Указывая на непроизводительность прежней работы, императоръ Николай сказалъ въ засѣданіи государственнаго совѣта: „не трудно было открыть и причину этому: недостатокъ результатовъ происходилъ главнѣйше оттого, что всегда обращались къ сочиненію новыхъ законовъ, тогда какъ надо было сперва основать старые на твердыхъ основаніяхъ“. Хотя эти слова были произнесены императоромъ уже по составленіи свода, но они вѣрно указываютъ на цѣль, указанную II-му отдѣленію съ самаго начала. Задача эта была выполнена отдѣленіемъ: 1 апрѣля 1830 г. было готово 1-е полное со-

---

[1]) Учрежденіе временнаго присутствія и т. д. (прил. къ ст. 8, прим., учр. гос. сов.), ст. 2.

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же, ст. 7.

[4]) Подробности см. въ § объ отвѣтственности министровъ.

[5]) Ср. часть I этого сочиненія.

браніе законовъ, а въ концѣ 1832 года былъ готовъ и сводъ законовъ. Но, съ выполненіемъ этой ближайшей обязанности, для II-го отдѣленія открылись другія задачи.

Къ этой задачѣ впослѣдствіи прибавилась другая: исправленіе и усовершенствованіе законовъ. Составленіе свода, по мысли Николая I и гр. Сперанскаго, составляло только первый шагъ къ дальнѣйшимъ законодательнымъ работамъ — усовершенствованію разныхъ частей законодательства. Изъ этихъ работъ II-го отдѣленія особенно извѣстно: уложеніе о наказаніяхъ 1845 г., измѣненія разныхъ постановленій при полныхъ изданіяхъ свода законовъ и новое изданіе нѣкоторыхъ частей свода въ отдѣльности. Затѣмъ на обязанности II-го отдѣленія лежали: 1) составленіе продолженій къ своду законовъ; 2) изданіе полнаго собранія законовъ; для этой цѣли во II-ое отдѣленіе сообщались всѣ распоряженія и узаконенія правительства, имѣющія войти въ полное собраніе законовъ [1]); 3) участіе въ разсмотрѣніи важнѣйшихъ законопроектовъ; для этого законопроекты сообщались во II-ое отдѣленіе, которое разсматривало ихъ по существу и по формѣ, т. е. по отношенію къ редакціи законопроекта, въ соотношеніи его съ сводомъ законовъ [2]). Независимо отъ этого при II-мъ отдѣленіи неоднократно составлялись коммиссіи для разработки тѣхъ или другихъ вопросовъ. Составъ II-го отдѣленія былъ слѣдующій: главноуправляющій, его товарищъ, старшіе чиновники, ихъ помощники и младшіе чиновники и особыя лица, назначаемыя сюда по особому высочайшему повелѣнію для совѣщаній по законодательнымъ вопросамъ. Названіе должностей (старшіе и младшіе чиновники) не означали, однако, служебной подчиненности однихъ лицъ другимъ. По усмотрѣнію главноуправляющаго, лица каждаго изъ названныхъ разрядовъ могли имѣть самостоятельныя занятія. Обязанности состоящихъ при отдѣленіи были тѣ же, что и штатныхъ чиновниковъ и опредѣлялись главноуправляющимъ. Затѣмъ, въ составѣ II-го отдѣленія имѣлись должности съ спеціальнымъ назначеніемъ. Такова должность редактора полнаго собранія законовъ и его помощниковъ. Канцелярскія работы были возложены на письмоводство, состоявшее изъ управляющаго и чиновниковъ для письма.

Распорядокъ занятій должно разсмотрѣть: 1) относительно работъ кодификаціонныхъ и 2) разработки законодательныхъ вопросовъ.

Для цѣлей кодификаціонныхъ, каждый томъ свода законовъ и даже части нѣкоторыхъ томовъ, по усмотрѣнію главноуправляю-

---

[1]) Ср 2-е П. С. З. № 16728.

[2]) Учр. мин., ст. 200, по прод. 1868 г.

щаго, ввѣрялись редакторамъ изъ чиновъ II-го отдѣленія. На нихъ лежала обязанность изготовлять новыя изданія порученныхъ имъ томовъ и частей и составлять къ нимъ продолженія. Работы эти производились по установленнымъ образцамъ и разсматривались затѣмъ особою, постоянною коммиссіею.

Разработка законодательныхъ вопросовъ состояла: а) въ составленіи отзывовъ на законопроекты и б) въ составленіи самихъ законопроектовъ, когда это было поручено II-му отдѣленію.

Отзывы составлялись или тѣми лицами, коимъ были ввѣрены кодификаціонныя работы по соотвѣтствующимъ частямъ Св. Зак., или другими спеціалистами, по назначенію главноуправляющаго.

Составленіе законопроектовъ поручалось особо назначеннымъ коммиссіямъ.

Для установленія болѣе органической связи между государственнымъ совѣтомъ, какъ законосовѣщательнымъ установленіемъ, и дѣятельностью II-го отдѣленія, послѣднее, въ 1882 году, было введено въ составъ гос. совѣта, подъ именемъ „кодификаціоннаго отдѣла".

Въ отношеніи своей организаціи, отдѣлъ ничѣмъ не отличается отъ бывшаго II-го отдѣленія.

Главное управленіе имъ поручено одному изъ членовъ государственнаго совѣта, по Высочайшему избранію. Главноуправляющій дѣйствуетъ на правахъ министра: а) онъ имѣетъ право личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ; б) de jure онъ присутствуетъ въ департаментѣ законовъ и въ комитетѣ министровъ. Товарищъ его пользуется правами товарища министра. Затѣмъ отдѣлъ состоитъ изъ старшихъ чиновниковъ, ихъ помощниковъ, младшихъ чиновниковъ, редактора полнаго собранія законовъ, управляющаго письмоводствомъ и прочихъ чиновъ. При отдѣлѣ состоитъ государственная типографія.

Обязанности отдѣла состоятъ въ разработкѣ и изданіи свода законовъ и изданіи полнаго собранія законовъ.

Министры, предполагая внести въ гос. совѣтъ законопроектъ, входятъ въ сношеніе съ главноуправляющимъ кодификаціоннаго отдѣла, „въ тѣхъ случаяхъ, когда по связи даннаго вопроса съ разработкою свода законовъ, они признаютъ это нужнымъ". Въ другихъ случаяхъ, они сообщаютъ главноуправляющему копію съ своего проекта „для свѣдѣнія" [1]).

VII. Сверхъ общихъ дѣлъ, совокупность которыхъ составляетъ нормальную компетенцію совѣта, онъ можетъ быть облеченъ и чрезвычайными полномочіями. Именно, по ст. 97 учр. гос. сов., „въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императорскаго Ве-

[1]) Учр. мин., ст. 200, изд. 1886 г.

личества, государственный совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ". Слѣдовательно, въ данномъ случаѣ, чрезвычайная власть совѣта будетъ основана уже не на общемъ его учрежденіи, а на спеціальномъ распоряженіи, изданномъ ad hoc.

§ 99. Составъ государственнаго совѣта опредѣляется самымъ существомъ этого установленія. Призванный содѣйствовать монарху въ пользованіи его непосредственными, державными правами, онъ составляется изъ лицъ, избранныхъ самимъ Императоромъ и облеченныхъ его довѣріемъ. Никакихъ условій для права быть назначеннымъ въ число членовъ совѣта не установлено. Наше законодательство не знаетъ членовъ совѣта, засѣдающихъ здѣсь по праву рожденія [1]). Только нѣкоторыя должностныя лица засѣдаютъ здѣсь ex officio—именно министры. Но такъ какъ министры суть члены государственнаго совѣта только ex officio, то они не сохраняютъ, ipso jure, этого званія по увольненіи отъ должности, если только они не имѣли его независимо отъ своей должности. Министръ, получившій отставку, можетъ сдѣлаться членомъ совѣта только въ силу особаго императорскаго указа.

Званіе членовъ государственнаго совѣта, по ст. 3 учрежденія государственнаго совѣта, соединимо съ другими званіями, въ порядкѣ судебномъ и исполнительномъ. Слѣдовательно, члены совѣта могутъ занимать должности министровъ, носить званіе сенаторовъ и т. д. Но значеніе ст. 3 ограничено ст. 246 учр. суд. уст. 1864 г., въ силу которой никто изъ должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства не въ правѣ занимать другой должности. Единственнымъ для членовъ государственнаго совѣта исключеніемъ изъ этого правила является должность почетнаго мирового судьи, которая можетъ быть соединена съ другими должностями по государственной и общественной службѣ [2]). При вступленіи въ должность, члены совѣта приносятъ особую присягу [3]).

Вся совокупность членовъ государственнаго совѣта раздѣляется на двѣ категоріи; одни изъ нихъ, сверхъ общаго назначенія ихъ въ совѣтъ, получаютъ порученіе присутствовать въ одномъ изъ депар-

---

[1]) Въ Пруссіи принцы королевскаго дома получаютъ мѣсто въ государственномъ совѣтѣ, по достиженіи ими 18-лѣтняго возраста.

[2]) См. учр. суд. уст., ст. 49. Должность почетнаго мирового судьи не соединима только съ должностями прокуроровъ, ихъ товарищей и мѣстныхъ чиновниковъ казенныхъ управленій и полиціи.

[3]) Учр. гос. сов., ст. 2.

таментовъ совѣта, другіе члены присутствуютъ только въ общемъ собраніи. Могутъ ли министры быть членами департаментовъ?—Ст. 10 учрежденія государственнаго совѣта говоритъ только, что министры не могутъ быть предсѣдателями департаментовъ. Но изъ ст. 35 и другихъ видно, что назначеніе министровъ въ департаменты противно духу учрежденія. Именно, по ст. 35 министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ (за нѣкоторыми исключеніями). Мнѣніе департамента и мнѣніе министра разсматриваются какъ два совершенно различныхъ элемента. Исключеніе составлялъ (упраздненный въ 1882 году) главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія, членами котораго являются нѣкоторые министры. То же должно сказать и объ (также упраздненномъ) особомъ присутствіи по воинской повинности.

§ 100. Организація совѣта. Въ составѣ государственнаго совѣта должно различать двѣ инстанціи: департаменты и общее собраніе. Назначеніе департаментовъ двоякое. Нѣкоторыя, менѣе важныя дѣла разсматриваются ими окончательно и представляются на утвержденіе верховной власти. Другія, болѣе важныя и общія разсматриваются департаментами въ первой инстанціи и изготовляются ими къ слушанію въ общемъ собраніи. Въ общемъ собраніи имѣютъ мѣсто окончательныя пренія и голосованіе, послѣ котораго дѣло представляется на Высочайшее усмотрѣніе.

Каждый департаментъ составляется не менѣе какъ изъ трехъ членовъ совѣта, назначенныхъ сюда по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію. Одинъ изъ членовъ облекается званіемъ предсѣдателя. Полномочія предсѣдателя и членовъ департаментовъ возобновляются каждые полгода [1]). De jure всѣхъ департаментовъ государственнаго совѣта четыре [2]). Именно: 1) департаментъ законовъ, на предварительное разсмотрѣніе котораго поступаютъ всѣ законопроекты, имѣющіе общее значеніе; 2) департаментъ дѣлъ военныхъ, предназначенный для разсмотрѣнія дѣлъ по вѣдомствамъ военному и морскому; но этотъ департаментъ не существуетъ de facto; 3) департаментъ дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, имѣвшій до изданія новыхъ судебныхъ уставовъ обширную компетенцію: именно, здѣсь сосредоточивалось предварительное разсмотрѣніе судебныхъ дѣлъ, восходившихъ въ государственный совѣтъ по причинамъ, указаннымъ выше; кромѣ того, здѣсь разсматриваются дѣла управленія духовнаго и полиціи; 4) департаментъ государственной

[1]) Тамъ же, ст. 10, 11.
[2]) Тамъ же, ст. 9.

экономіи, вѣдомство котораго весьма обширно: именно, ему принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ [1]), земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ.

Впрочемъ, компетенція каждаго изъ этихъ департаментовъ не исключительна и не безусловна. Въ случаѣ накопленія въ одномъ изъ департаментовъ большого количества важныхъ дѣлъ, законъ даетъ право предсѣдателю государственнаго совѣта передать часть ихъ въ другой департаментъ, менѣе обремененный.

Общее собраніе составляется: 1) изъ членовъ департаментовъ, 2) изъ всѣхъ министровъ, 3) изъ членовъ не присутствующихъ въ департаментахъ. Въ принципѣ предсѣдательство въ общемъ собраніи принадлежитъ Государю [2]), но когда онъ не присутствуетъ лично, мѣсто его занимаетъ одинъ изъ имъ назначенныхъ членовъ. Онъ носитъ званіе предсѣдателя государственнаго совѣта [3]). Полномочіе его возобновляется ежегодно именнымъ указомъ даваемымъ на имя совѣта [4]). Въ случаѣ болѣзни или отсутствія предсѣдателя, обязанности его возлагаются на другого члена, по усмотрѣнію Императора. Если такого назначенія не послѣдовало, должность предсѣдателя исправляется старшимъ по чину изъ предсѣдателей департаментовъ [5]).

Для цѣлей дѣлопроизводства при совѣтѣ состоитъ государственная канцелярія. Главное завѣдываніе дѣлопроизводствомъ, а слѣдовательно, и канцеляріей возлагается на государственнаго секретаря [6]). Канцелярія раздѣляется на отдѣленія, которыя соотвѣтствуютъ департаментамъ совѣта; затѣмъ особо существуютъ: 1) дѣла государственнаго секретаря и 2) архивъ [7]).

Отдѣленіями, состоящими при департаментахъ, управляютъ статсъ-секретари, подъ вѣдѣніемъ которыхъ находятся помощники статсъ-секретарей, дѣлопроизводители, ихъ помощники и прочіе чины [8]). Отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря управляется статсъ-секретаремъ [9]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 25.

[2]) Тамъ же, ст. 5.

[3]) Тамъ же, ст. 6.

[4]) Тамъ же, ст. 7.

[5]) Тамъ же, ст. 15.

[6]) Тамъ же, ст. 16, 129.

[7]) Тамъ же, ст. 130.

[8]) Тамъ же, ст. 129. Сверхъ этихъ чиновъ, въ штатѣ государственной канцеляріи полагается: а) при предсѣдателѣ государственнаго совѣта,—помощникъ статсъ-секретаря; ему же поручено управленіе архивною и казначейскою частью; б) секретарь при каждомъ изъ предсѣдателей департаментовъ. Тамъ же, ст. 132.

[9]) Тамъ же, ст. 131.

§ 101. Дѣлопроизводство въ государственномъ совѣтѣ подробно опредѣляется его учрежденіемъ. Мы должны разсмотрѣть здѣсь: 1) общія начала дѣлопроизводства, и 2) особыя правила, установленныя для внесенія и разсмотрѣнія ежегодной смѣты государственныхъ доходовъ и расходовъ.

I. Правила общаго дѣлопроизводства заключаютъ въ себѣ: А) опредѣленіе условій и порядка засѣданій и Б) опредѣленіе порядка движенія, обсужденія дѣлъ и поднесенія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе.

А. Засѣданіе департамента почитается законнымъ, если въ немъ присутствовало не менѣе трехъ членовъ, включая предсѣдателя [1]). Если въ департаментѣ остается по какимъ либо причинамъ менѣе трекъ членовъ, законъ предписываетъ составленіе временныхъ соединенныхъ департаментовъ. По смыслу ст. 10 и примѣчанія къ ней должно заключать, что законное число опредѣляется наличностью членовъ департамента; слѣдовательно, министры, явившіеся въ департаментъ, не принимаются въ разсчетъ.

Сверхъ членовъ департамента, въ засѣданіяхъ его могутъ находиться: 1) министры. По общему правилу, они не обязаны присутствовать въ этихъ засѣданіяхъ, исключая дѣлъ о земскихъ повинностяхъ. Послѣднія разсматриваются въ департаментѣ государственной экономіи въ присутствіи министровъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственныхъ имуществъ и удѣловъ [2]). Затѣмъ, министры могутъ, если признаютъ нужнымъ, явиться въ засѣданіе департаментовъ или командировать вмѣсто себя своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ по роду дѣлъ. Департаментъ, съ своей стороны, также можетъ пригласить министра, для совѣщанія объ его представленіи. То же право предоставляется и предсѣдателю государственнаго совѣта. Министры и ихъ товарищи присутствуютъ въ засѣданіяхъ департамента на правахъ членовъ; директоры же и другія лица, присланныя отъ министра, приглашаются единственно для выслушанія ихъ объясненій по данному дѣлу; какъ скоро эти объясненія будутъ кончены, они оставляютъ засѣданія [3]). 2) Департаментамъ предоставляется приглашать въ свои засѣданія и постороннихъ лицъ, если отъ нихъ можно ожидать полезныхъ объясненій [4]).

Законъ не опредѣляетъ сроковъ для департаментскихъ засѣданій; они назначаются ихъ предсѣдателями по мѣрѣ поступленія

---

[1]) Тамъ же, ст. 10 и прим. къ ней.
[2]) Тамъ же, ст. 35.
[3]) Тамъ же, ст. 37.
[4]) Тамъ же, ст. 12.

дѣлъ и приготовленія ихъ къ докладу [1]). Кромѣ обыкновенныхъ засѣданій департамента, для важныхъ и сложныхъ дѣлъ могутъ быть назначаемы соединенныя засѣданія двухъ или трехъ департаментовъ. Засѣданія эти назначаются по соглашенію предсѣдателей. Предсѣдательство въ соединенныхъ засѣданіяхъ принадлежитъ предсѣдателю того департамента, въ которомъ дѣло возникло [2]).

Въ общемъ собраніи по правилу должны присутствовать всѣ члены совѣта. Если кто либо изъ членовъ не можетъ явиться по законной причинѣ, онъ предваряетъ о томъ государственную канцелярію. Имена неявившихся членовъ отмѣчаютъ въ меморіяхъ засѣданій, подносимыхъ на Высочайшее усмотрѣніе [3]). Касательно министровъ учрежденіе государственнаго совѣта содержитъ подробныя постановленія. Во первыхъ, законъ обязываетъ ихъ присутствовать въ общихъ собраніяхъ не только по дѣламъ ихъ вѣдомствъ, но и по всѣмъ другимъ. Для объясненій по дѣлу они могутъ, кромѣ того, командировать своихъ товарищей или директоровъ департаментовъ [4]). Какъ тѣ, такъ и другіе не имѣютъ совѣщательнаго голоса и оставляютъ засѣданіе по выслушаніи ихъ объясненій. Исключеніе дѣлается для товарищей министра, въ томъ случаѣ, если они командированы министромъ не для представленія объясненій, но для замѣны его. Эта замѣна можетъ состояться по соглашенію съ предсѣдателемъ государственнаго совѣта [5]). Въ силу обязанности министровъ присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ общаго собранія, они извѣщаются о всѣхъ дѣлахъ, назначаемыхъ къ докладу. По желанію министра, въ случаѣ, если онъ не можетъ присутствовать въ совѣтѣ по дѣлу, касающемуся его министерства, слушаніе его можетъ быть отложено до слѣдующаго засѣданія. Если министръ не прибудетъ въ засѣданіе безъ предваренія, дѣло слушается безъ него [6]).

Засѣданія общаго собранія происходятъ въ опредѣленные дни. Предсѣдателю совѣта предоставляется, впрочемъ, отмѣнять назначенныя засѣданія, смотря по количеству дѣлъ, изготовленныхъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 18.

[2]) Тамъ же, ст. 19 и 20.

[3]) Тамъ же, ст. 22.

[4]) Тамъ же, ст. 56. Такъ какъ при военномъ министрѣ нѣтъ товарища, то, въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ не можетъ принять участія въ засѣданіяхъ департаментовъ и общаго собранія, вмѣсто него присутствуетъ одинъ изъ начальниковъ главныхъ частей военнаго министерства, на правахъ товарища министра. См. примѣч. 2-е къ ст. 62 учр. гос. сов.

[5]) Тамъ же, ст. 61 и 62. Въ этомъ случаѣ товарищи министра присутствуютъ не только по дѣламъ своего вѣдомства, но и по всѣмъ другимъ.

[6]) Тамъ же, ст. 60 и слѣд.

къ докладу. Отъ него же зависитъ назначеніе, въ случаѣ нужды, чрезвычайныхъ засѣданій [1]).

Б. При разсмотрѣніи порядка движенія дѣлъ должно имѣть въ виду: 1) изготовленіе дѣла къ докладу; 2) разсмотрѣніе его въ департаментѣ; 3) обсужденіе его въ общемъ собраніи; 4) представленіе его на Высочайшее усмотрѣніе.

1. Разсмотрѣніе дѣла въ департаментахъ основывается на докладѣ, составленномъ въ государственной канцеляріи. Принципъ этотъ принятъ въ наше законодательство еще при первомъ учрежденіи совѣта и остался неизмѣннымъ до настоящаго времени. Онъ состоитъ въ слѣдующемъ.

Всѣ дѣла поступаютъ въ государственный совѣтъ чрезъ канцелярію и присылаются на имя государственнаго секретаря, слѣдовательно, даже не на имя предсѣдателя [2]). При пріемѣ дѣлъ государственный секретарь имѣетъ большое значеніе: онъ наблюдаетъ, чтобы въ совѣтъ не поступали дѣла, не подлежащія его вѣдѣнію [3]). Затѣмъ онъ наблюдаетъ, чтобы при представленіи дѣла были соблюдены всѣ формальности, требуемыя закономъ [4]). Онъ же собираетъ и всѣ свѣдѣнія, необходимыя для полнаго объясненія законопроекта [5]).

Послѣ этого государственный секретарь распредѣляетъ дѣла по отдѣленіямъ, которыя изготовляютъ ихъ къ слушанію въ департаментахъ [6]). О всѣхъ дѣлахъ, приготовленныхъ къ докладу, статсъ-секретари отдѣленій увѣдомляютъ предсѣдателей департаментовъ, которые и назначаютъ ихъ къ слушанію. Отвѣтственность за точность свѣдѣній, изложенныхъ въ докладѣ, лежитъ на государственномъ секретарѣ, статсъ-секретаряхъ и ихъ помощникахъ [7]).

2. Каждое дѣло, приготовленное къ слушанію, прежде всего поступаетъ въ соотвѣтствующій департаментъ [8]). Изъ этого общаго правила исключаются нѣкоторыя дѣла, поступающія прямо въ общее собраніе, именно, чрезвычайныя внутреннія и важныя внѣшнія мѣры.

---

[1]) Тамъ же, ст. 18.

[2]) Тамъ же, ст. 27.

[3]) Тамъ же, ст. 140.

[4]) Тамъ же, ст. 141.

[5]) Тамъ же, ст. 142.

[6]) Тамъ же, ст. 28, 143.

[7]) Тамъ же, ст. 145, 156, 158, 160, 165. Такъ какъ главная отвѣтственность за „точность свѣдѣній, предлагаемыхъ совѣту, и надлежащую ясность ихъ изложенія“ лежитъ на государственномъ секретарѣ (ст. 156), то каждое дѣло, изготовленное въ отдѣленіи государственной канцеляріи, „представляется ему, для удостовѣренія точности въ свѣдѣніяхъ и порядкѣ изложенія“ (ст. 144).

[8]) Тамъ же, ст. 28.

Кромѣ того, дѣло можетъ быть предложено прямо общему собранію по Высочайшему повелѣнію [1]).

Право открывать и закрывать засѣданіе департамента, вести пренія, поддерживать ихъ порядокъ и ставить вопросы для разсужденія принадлежитъ предсѣдателю. Къ его лицу обращаются и рѣчи членовъ [2]). Разсужденія въ департаментахъ основываются: 1) на существѣ дѣла, докладываемаго, по распоряженію статсъ-секретаря, его помощникомъ и дѣлопроизводителемъ; 2) на объясненіяхъ [3]) министра или лица, имъ командированнаго.

Голосу министра законъ придаетъ особенное значеніе. Если департаментъ въ отсутствіи министра постановитъ заключеніе, несогласное съ его представленіемъ, то онъ обязанъ увѣдомить его объ этомъ. Увѣдомленіе совершается или частнымъ образомъ. чрезъ статсъ-секретаря, или оффиціально, посредствомъ передачи журнала засѣданія, чрезъ государственнаго секретаря. Въ случаѣ согласія своего на измѣненія, сдѣланныя департаментомъ, министръ подписываетъ журналъ вмѣстѣ съ членами [4]). По соглашенію съ министромъ, дѣло можетъ быть даже вовсе возвращено ему, и притомъ съ двоякимъ послѣдствіемъ: а) или въ качествѣ несостоявшагося (non avenu), или б) для дополненія его новыми справками [5]). Въ случаѣ несогласія министра съ заключеніемъ департамента, ему предоставляется, въ теченіе недѣли, представить особое мнѣніе. Получивъ мнѣніе министра, департаментъ обязанъ снова разсмотрѣть дѣло. Результатомъ пересмотра можетъ быть перемѣна журнала, если департаментъ согласится съ мнѣніемъ министра. Въ противномъ случаѣ мнѣніе министра,—смотря по обширности его,—или вносится въ журналъ, или прилагается къ нему [6]).

Такимъ образомъ, роль департаментовъ напоминаетъ какъ бы роль постоянныхъ коммиссій при законодательныхъ установленіяхъ, обязанныхъ, на основаніи ближайшаго знакомства съ дѣломъ, представить свое заключеніе всему собранію. Поэтому, мнѣніе департамента должно быть провѣрено общимъ собраніемъ, для котораго оно служитъ только исходною точкою преній.

Но этотъ принципъ ограничивается двумя исключеніями: а) нѣкоторыя дѣла восходятъ изъ департамента на Высочайшее усмотрѣніе мимо общаго собранія; б) нѣкоторыя дѣла разрѣшаются собствен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 29, 52 и 53.
[2]) Тамъ же, ст. 32, 34.
[3]) Тамъ же, ст. 33, 35 и слѣд.
[4]) Тамъ же, ст. 45, 46.
[5]) Тамъ же, ст. 50, п. 2.
[6]) Тамъ же, ст. 46, 47.

ною властью департамента окончательно, слѣдовательно, безъ Высочайшаго утвержденія.

а) Постановленія департаментовъ, заключающія въ себѣ только изъясненіе смысла существующихъ законовъ, представляются непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе. Такимъ образомъ, возникаетъ весьма обширный родъ дѣлъ, изъятый изъ вѣдомства общаго собранія [1]). Но правило это не примѣняется: α) къ дѣламъ, по которымъ въ департаментѣ произойдетъ разногласіе; β) къ дѣламъ, поступившимъ изъ сената, если постановленіемъ департамента отмѣняется рѣшеніе сената или мнѣніе большинства общаго его собранія; γ) къ дѣламъ, по которымъ мнѣніе министра расходится съ заключеніемъ департамента [2]).

б) Собственною властью департамента разрѣшаются слѣдующія дѣла: α) о возвращеніи министру, по соглашенію съ нимъ, его представленій; β) о сообщеніи дѣламъ, независимо отъ разрѣшенія ихъ по существу, законнаго направленія; γ) дѣла, присылаемыя въ совѣтъ только для свѣдѣнія [3]).

По каждому дѣлу, разсмотрѣнному въ департаментѣ, составляется особый журналъ. Онъ содержитъ въ себѣ какъ общее мнѣніе, принятое департаментомъ, такъ и особыя мнѣнія несогласившихся съ большинствомъ членовъ [4]).

3. Правила о засѣданіяхъ въ общихъ собраніяхъ касаются: а) размѣщенія присутствующихъ; б) порядка слушанія дѣла и разсужденій; в) постановленій заключеній.

а) Лица, присутствующія въ общихъ собраніяхъ, размѣщаются слѣдующимъ образомъ. Предсѣдатель занимаетъ мѣсто по срединѣ; по правую сторону занимаютъ мѣсто присутствующіе въ совѣтѣ члены императорской фамиліи, за ними—предсѣдатель комитета министровъ и министры; по лѣвую — предсѣдатели департаментовъ и члены государственнаго совѣта по старшинству. По срединѣ залы находится столъ государственнаго секретаря. Особые столы предоставляются статсъ-секретарю департамента, по которому доклады-

---

[1]) Тамъ же, ст. 48.

[2]) Тамъ же, ст. 49.

[3]) Тамъ же, ст. 50.

[4]) Тамъ же, ст. 40—43. По ст. 41, въ журналѣ должны быть означены: „1) содержаніе дѣла; 2) главные предметы разсужденія; 3) причины, уваженныя департаментомъ, и 4) заключеніе". Послѣднее должно быть редактировано такъ, чтобы оно соотвѣтствовало формѣ закона. Поэтому ст. 43 гласитъ: „Заключеніе въ журналѣ излагается такъ же точно, какъ оно должно перейти потомъ въ окончательное исполненіе".

ваются дѣла, докладчику (помощнику статсъ-секретаря) и управляющему отдѣленіемъ дѣлъ государственнаго секретаря [1]).

б) Назначеніе дѣлъ къ слушанію, открытіе и закрытіе засѣданій, руководство преніями зависятъ отъ предсѣдателя [2]).

Докладъ дѣлъ предоставляется статсъ-секретарямъ или ихъ помощникамъ. Онъ состоитъ въ чтеніи журналовъ департамента, состоявшихся по данному дѣлу [3]). Слѣдовательно, по общему правилу, члены собранія, не присутствующіе въ департаментахъ, ознакомляются съ существомъ дѣла только изъ департаментскаго журнала.

Другія вспомогательныя средства, допускаемыя закономъ, довольно скудны. Такъ, во первыхъ, ознакомленіе съ дѣлами, поступающими изъ сената, совершается чрезъ разсылку членамъ печатныхъ записокъ, при которыхъ эти дѣла препровождаются въ совѣтъ [4]). Означенныя записки сообщаются членамъ послѣ того, какъ дѣла назначены къ слушанію. Затѣмъ, предсѣдатель совѣта можетъ, если найдетъ это нужнымъ, напечатать и разослать членамъ совѣта проекты новыхъ законовъ, если они α) особенно важны и сложны, и β) если они не требуютъ особенной тайны [5]). Ознакомленіе съ дѣлами въ подлинникѣ обставлено разными ограничительными условіями. Члены могутъ требовать ихъ для прочтенія, но не иначе какъ въ самомъ совѣтѣ. Сообщеніе дѣлъ внѣ совѣта строго воспрещается; оно можетъ имѣть мѣсто только по особенному Высочайшему дозволенію [6]). Наконецъ свѣдѣнія, заключающіяся въ департаментскихъ журналахъ, восполняются объясненіями предсѣдателя или государственнаго секретаря [7]). Только въ случаяхъ особенно важныхъ предсѣдателю дается право отложить сужденіе дѣла до слѣдующаго засѣданія, чтобы дать членамъ возможность ближе ознакомиться съ дѣломъ [8]).

По прочтеніи доклада и послѣ постановки вопросовъ предсѣдателемъ, начинаются пренія [9]). По смыслу ст. 71 законъ не допускаетъ въ общемъ собраніи такъ называемыхъ общихъ преній, касающихся предложеннаго предмета во всемъ его объемѣ и въ его прин-

---

[1]) Тамъ же, ст. 21.
[2]) Тамъ же, ст. 54.
[3]) Тамъ же, ст. 65 и 66.
[4]) Тамъ же, ст. 55.
[5]) Тамъ же, ib.
[6]) Тамъ же, ст. 96.
[7]) Тамъ же, ст. 68, 70.
[8]) Тамъ же, ст. 78.
[9]) Тамъ же, ст. 71.

ципѣ. Именно, означенная статья гласитъ: „послѣ сего начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ, къ разрѣшенію подлежащихъ“. Конечно, вопросы, поставленные предсѣдателемъ, могутъ имѣть и общее значеніе, но опредѣленія самаго закона весьма недостаточны.

Слово предоставляется членамъ предсѣдателемъ; если нѣсколько лицъ одновременно заявили желаніе высказать свое мнѣніе, первенство принадлежитъ старшему по чину [1]). При изложеніи членами ихъ мнѣній соблюдается слѣдующій порядокъ. Всѣ разсужденія обращаются къ лицу предсѣдателя. Члены излагаютъ свои мнѣнія стоя [2]). Каждый изъ нихъ пользуется полною свободой мнѣній, съ тѣмъ, чтобы онъ не удалялся отъ вопроса [3]). Дисциплинарная власть принадлежитъ предсѣдателю. Въ случаѣ отступленій отъ вопроса онъ напоминаетъ объ этомъ; при вторичномъ отступленіи онъ „прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему“ [4]). Постановленіе это весьма неясно. Можетъ ли предсѣдатель „прекратить разсужденіе и перейти къ предмету послѣдующему“, когда одинъ членъ уклонится отъ вопроса? Не значитъ ли это лишить другихъ членовъ возможности высказаться по тому же вопросу? Или означенное постановленіе имѣетъ тотъ смыслъ, что членъ, позволившій себѣ отступленіе, лишается слова? Это требовало бы болѣе точныхъ опредѣленій.

Засѣданія не только департаментовъ, но и общихъ собраній не публичны. На лицъ, служащихъ въ совѣтѣ, распространяется обязанность строгаго храненія служебной тайны [5]).

По окончаніи преній предсѣдатель приступаетъ къ окончательному голосованію. Въ случаѣ различія мнѣній голоса собираются по печатному списку членовъ [6]). Помощникъ статсъ-секретаря отмѣчаетъ противъ имени каждаго поданное имъ мнѣніе. Если въ совѣтѣ не произошло разногласія, то заключеніе его вносится въ журналъ, при чемъ оно „излагается такъ же точно, какъ оно должно перейти потомъ въ окончательное исполненіе“ [7]). Въ случаѣ разногласія соблюдаются особыя правила. Вообще въ журналъ вносятся только два мнѣнія—большинства и меньшинства [8]). Особыя мнѣнія, несоглас-

---

[1]) Тамъ же, ст. 72 и 75.
[2]) Тамъ же, ст. 73 и 74.
[3]) Тамъ же, ст. 88.
[4]) Тамъ же, ст. 76.
[5]) Тамъ же, ст. 95, 170.
[6]) Тамъ же, ст. 77 и 79.
[7]) Тамъ же, ст. 85.
[8]) Тамъ же, ст. 80, п. 1.

ныя ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ, должны быть письменныя и присылаются на имя государственнаго секретаря, въ теченіе недѣли [1]). Они прочитываются послѣ проекта журнала, къ которому они относятся, но прежде его подписанія. Совѣту предоставляется право, по выслушаніи этихъ мнѣній, приступить къ новому сужденію и измѣнить прежній журналъ [2]). При отказѣ совѣта обсудить вновь дѣло, каждому члену предоставляется, не стѣсняясь прежнимъ мнѣніемъ, присоединиться къ особому мнѣнію, что̀ и обозначается въ журналѣ [3]). Журналы засѣданій подписываются предсѣдателемъ и всѣми членами не иначе, какъ въ совѣтѣ. Разсылка журналовъ для подписи по домамъ безусловно запрещена [4]).

4. Мнѣнія государственнаго совѣта, какъ установленія совѣщательнаго, получаютъ обязательную силу только послѣ Высочайшаго утвержденія [5]). Исключенія изъ этого правила установлены ст. 48 и 50 въ пользу департаментовъ (см. выше, стр. 233).

Всѣ дѣла, разсмотрѣнныя въ совѣтѣ, представляются Государю въ меморіяхъ, т. е. въ краткихъ отчетахъ о засѣданіяхъ общаго собранія [6]). Это нововведеніе сдѣлано учрежденіемъ 1842 г. По учрежденію 1810 г. дѣла, рѣшаемыя въ совѣтѣ, представлялись на Высочайшее усмотрѣніе въ подлинныхъ журналахъ для ближайшаго ознакомленія государя съ содержаніемъ преній.

Меморія подносится Государю за подписью предсѣдателя и государственнаго секретаря [7]). Отвѣтственность за точное составленіе меморіи возлагается на послѣдняго. Къ меморіямъ прилагается и текстъ положеній и законовъ, разсмотрѣнныхъ въ совѣтѣ. Они подписываются предсѣдателемъ совѣта [8]).

Высочайшее утвержденіе имѣетъ различныя формы, смотря по роду дѣлъ: одни изъ нихъ требуютъ утвержденія собственноручною подписью Государя; другія утверждаются словесно.

а) Собственноручнаго утвержденія требуютъ: 1) всѣ новые за-

---

[1]) Тамъ же, п. 4.

[2]) Тамъ же, п. 5—7.

[3]) Тамъ же, п. 8.

[4]) Тамъ же, ст. 83, 86.

[5]) Тамъ же, ст. 92.

[6]) Тамъ же, ст. 98, 99, 100 и слѣд. Меморіи общаго собранія составляются по каждому засѣданію отдѣльно (ст. 99). Меморіи департаментовъ „составляются по мѣрѣ окончанія въ нихъ дѣлъ, не подлежащихъ переносу въ общія собранія, и представляются на Высочайшее усмотрѣніе по мѣрѣ подписанія журналовъ“ (ст. 103).

[7]) Тамъ же, ст. 101, 104.

[8]) Тамъ же, ст. 105. При этомъ, въ каждомъ уставѣ, положеніи или отдѣльномъ узаконеніи должны быть означены статьи свода законовъ, подлежащія измѣненію или отмѣнѣ (ст. 106).

коны; 2) установленіе налоговъ и отмѣна ихъ; 3) новые постоянные штаты разныхъ управленій и вѣдомствъ; 4) государственная роспись; 5) дѣла объ экспропріаціи [1]).

Законы излагаются въ соотвѣтствующей формѣ и подписываются Императоромъ [2]). Прочія дѣла, требующія собственноручнаго утвержденія Государя, излагаются въ формѣ мнѣній государственнаго совѣта и утверждаются надписью „быть по сему“ [3]). Означенная форма утвержденія имѣетъ мѣсто, когда дѣло рѣшено въ совѣтѣ единогласно, и когда Императоръ соглашается съ означеннымъ мнѣніемъ. Въ случаѣ же разногласія, исходъ можетъ быть различный: α) если Императоръ соглашается съ мнѣніемъ большинства, форма изложенія не отличается отъ вышеозначенной. β) Императоръ можетъ согласиться съ мнѣніемъ меньшинства, съ мнѣніемъ отдѣльныхъ членовъ, или постановить собственную резолюцію. Въ этомъ случаѣ исполненіе по дѣлу совершается именнымъ указомъ [4]).

б) Дѣла, не требующія письменнаго утвержденія Государя, исполняются по Высочайшимъ повелѣніямъ, объявленнымъ предсѣдателемъ государственнаго совѣта [5]). Словесная резолюція Императора излагается въ двоякой формѣ. Если Императоръ утверждаетъ мнѣніе совѣта, постановленное единогласно или по большинству голосовъ, резолюція излагается въ слѣдующей формѣ: „его императорское величество воспослѣдовавшее мнѣніе въ общемъ собраніи (или департаментѣ) государственнаго совѣта по дѣлу о томъ то Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить“.

Резолюція подписывается предсѣдателемъ совѣта, скрѣпляется государственнымъ секретаремъ и статсъ-секретаремъ. Если Императоръ приметъ мнѣніе меньшинства или постановитъ собственную резолюцію, то такое Высочайшее повелѣніе излагается въ объявленномъ указѣ, по формѣ, соотвѣтствующей указамъ по подобнымъ же дѣламъ, требующимъ письменнаго утвержденія [6]).

II. Особенныя правила дѣлопроизводства установлены для разсмотрѣнія въ департаментѣ государственной экономіи государственной росписи, финансовыхъ смѣтъ министерствъ и представленій о сверхсмѣтныхъ кредитахъ.

Правила о порядкѣ составленія и разсмотрѣнія государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ изданы въ 1862 г., 22 мая. Они во-

---

[1]) Тамъ же, ст. 93.
[2]) Тамъ же, ст. 107.
[3]) Тамъ же, ст. 109.
[4]) Тамъ же, ст. 111.
[5]) Тамъ же, ст. 94 и 112.
[6]) Тамъ же, ст. 113—115.

шли въ продолженіе къ своду законовъ 1863 г., въ качествѣ приложенія къ ст. 221 учрежденія министерствъ [1]).

Согласно этимъ правиламъ, государственная роспись есть исчисленіе всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Общая роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій [2]). Роспись разсматривается и утверждается законодательнымъ порядкомъ; на основаніи ея открываются всѣмъ вѣдомствамъ кредиты изъ министерства финансовъ. Сверхсмѣтные кредиты разсматриваются и утверждаются тѣмъ же порядкомъ. Исключенія установлены только на случай военныхъ и политическихъ обстоятельствъ, требующихъ особенной быстроты и тайны. Въ этихъ случаяхъ сверхсмѣтные кредиты могутъ быть испрашиваемы прямыми всеподданнѣйшими докладами генералъ-адмирала и министровъ военнаго и иностранныхъ дѣлъ [3]).

Такъ какъ роспись составляется изъ частныхъ смѣтъ министерствъ, то каждое изъ нихъ обязано составить свою смѣту, по установленной формѣ [4]) и представить ее не позже 1-го сентября каждаго года [5]). Смѣты, въ печатныхъ экземплярахъ, препровождаются одновременно въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и въ государственный совѣтъ [6]).

Государственный совѣтъ открываетъ свои дѣйствія послѣ того, какъ министръ финансовъ, на основаніи частныхъ смѣтъ, составитъ общую роспись и представитъ ее съ замѣчаніями какъ своими, такъ и государственнаго контроля [7]).

Получивъ смѣты, министерство финансовъ провѣряетъ ихъ и затѣмъ составляетъ роспись, включивъ въ нее и свою смѣту [8]). На его обязанности лежитъ составленіе предположеній о сокращеніи расход-

---

[1]) Правила эти касаются не одного составленія и разсмотрѣнія смѣтъ; полное ихъ заглавіе есть: „правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій“. Главныя начала этихъ правилъ воспроизведены и въ ст. 52 учр. госуд. сов., по прод. 1863 и 1864 гг. (ст. 51 по изд. 1886 г.), и вошли въ смѣтныя правила, изд. 1886 г.

[2]) Правила, ст. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 5, 6, 9, 51 и 57.

[4]) См. особое прил. къ ст. 16 смѣтныхъ правилъ.

[5]) Правила, ст. 17. Для министерства военнаго крайній срокъ представленія смѣты—15 октября, а для главн. управл. военно-учебныхъ заведеній 1-е октября. Такъ же и прим.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 25.

[8]) Тамъ же, ст. 18.

ныхъ статей, если онѣ, по его мнѣнію, могутъ быть сокращены или если исполненіе ихъ можетъ быть отложено.

Въ томъ случаѣ, когда, несмотря на предположенное сокращеніе, расходы не покрываются доходами, министръ финансовъ изыскиваетъ источники для покрытія дефицита. Роспись и замѣчанія министерства финансовъ представляются государственному совѣту не позже 1-го ноября [1]). Къ тому же сроку представляетъ совѣту свои замѣчанія на смѣты [2]) и государственный контроль. Задача послѣдняго состоитъ въ провѣркѣ смѣтъ со стороны легальной и на основаніи дѣйствительнаго исполненія предшествовавшихъ смѣтъ [3]). Сверхъ замѣчаній своихъ государственный контроль представляетъ государственному совѣту составленный имъ общій отчетъ объ исполненіи финансовыхъ смѣтъ за обревизованный имъ смѣтный періодъ [4]).

Дѣятельность государственнаго совѣта по департаменту экономіи открывается разсмотрѣніемъ частныхъ смѣтъ, при чемъ въ засѣданіи департамента присутствуютъ тѣ министры, на смѣты которыхъ послѣдовали замѣчанія [5]). Если при разсмотрѣніи смѣты возникнутъ вопросы, относящіеся до государственнаго кредита, то департаментъ экономіи, съ Высочайшаго разрѣшенія, соединяется съ комитетомъ финансовъ [6]). По разсмотрѣніи замѣчаній на частныя смѣты, департаментъ приступаетъ къ общему разсмотрѣнію росписи и государственно-хозяйственныхъ предположеній министра финансовъ. При этомъ онъ „обсуждаетъ степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ,... въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами“ [7]).

Заключеніе департамента экономіи вносится въ общее собраніе и представляется на Высочайшее утвержденіе общимъ порядкомъ. Утвержденныя роспись и смѣты обнародываются министромъ финансовъ во всеобщее свѣдѣніе.

Онѣ, какъ сказано выше, имѣютъ силу закона на все продолженіе смѣтнаго года. Согласно этому и кредиты открываются мини-

---

[1]) Тамъ же, ст. 19—21.

[2]) Въ томъ числѣ и на смѣту министерства финансовъ.

[3]) Тамъ же, ст. 22.

[4]) Тамъ же, ст. 24.

[5]) Тамъ же, ст. 25. Въ виду этого порядка, примѣчаніе 1 къ ст. 24 постановляетъ слѣдующее. „Для того, чтобы департаментъ экономіи... могъ заблаговременно приступить къ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ могутъ представлять свои замѣчанія по финансовымъ смѣтамъ отдѣльно по мѣрѣ ихъ разсмотрѣнія, не ожидая внесенія въ государственный совѣтъ государственной росписи и общаго по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчета“.

[6]) Тамъ же, ст. 25, примѣч.

[7]) Тамъ же, ст. 26.

стерствамъ только на годъ, т. е. съ 1-го января по 31-е декабря каждаго года. По прошествіи этого срока, кредитъ уничтожается и суммы, оставшіяся неизрасходованными, составляютъ принадлежность государственнаго казначейства. Впрочемъ, для нѣкоторыхъ операцій назначаются особые льготные сроки; но крайнимъ предѣломъ дѣйствія льготнаго срока для всѣхъ вѣдомствъ назначается 30-е іюня, а для министерства военнаго — 31-е іюля года, слѣдующаго за смѣтнымъ [1]).

Изъятіе изъ общаго правила, по которому основаніемъ для кредитовъ всѣхъ вѣдомствъ являются роспись и смѣты, утвержденныя указаннымъ выше порядкомъ, составляютъ сверхсмѣтные кредиты. Правила 1862 года знаютъ два рода сверхсмѣтныхъ кредитовъ: дополнительные и экстраординарные. Дополнительные кредиты касаются предметовъ, вошедшихъ въ смѣту; экстраординарные касаются предметовъ, не поименованныхъ въ смѣтѣ. Поэтому, для испрошенія экстраординарнаго кредита требуются два условія: 1) чтобы расходъ этотъ не могъ быть предусмотрѣнъ при составленіи и утвержденіи смѣты; 2) чтобы расходъ, по важности предмета, не могъ быть отложенъ до будущей смѣты. Кредиты сверхсмѣтные испрашиваются тѣмъ же порядкомъ, какъ и смѣтные, т. е. по предварительномъ сношеніи съ министромъ финансовъ, чрезъ государственный совѣтъ [2]). Отступленіе отъ общаго правила состоитъ въ томъ, что заключенія департамента экономіи по дѣламъ этого рода поступаютъ на Высочайшее утвержденіе непосредственно, минуя общее собраніе [3]).

Приложенія о спеціальныхъ средствахъ управленій, доставляемыя при смѣтахъ, разсматриваются исключительно съ формальной стороны, именно: а) чтобы эти средства были распредѣляемы на тѣ предметы, для которыхъ они были назначены, и б) чтобы распредѣленіе это совершалось по установленнымъ правиламъ.

Сверхъ представленій о дополнительныхъ и сверхштатныхъ кредитахъ, министры входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіями и объ авансовыхъ кредитахъ на счетъ смѣты будущаго года. Но въ этихъ представленіяхъ указывается только предметъ аванса и подраздѣленіе смѣты, къ коей онъ относится, но безъ требуемыхъ общими правилами о смѣтахъ данныхъ для опредѣленія цифры кредита.

---

[1]) Тамъ же, ст. 9, 28, 29, 34—39

[2]) Тамъ же, ст. 51.

[3]) Учр. гос. сов., ст. 48.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Комитетъ и Совѣтъ министровъ.

§ 102. „Дѣла, къ высшему государственному управленію относящіяся, разсматриваются: или въ совѣтѣ министровъ, въ присутствіи Е. И. В., или въ комитетѣ министровъ". Въ этихъ двухъ установленіяхъ: комитетѣ министровъ и совѣтѣ министровъ сосредоточивается, по закону, разсмотрѣніе высшихъ исполнительныхъ дѣлъ, подлежащихъ Высочайшему разрѣшенію. Каждое изъ нихъ имѣетъ свою компетенцію и организацію, которыя намъ и предстоитъ разсмотрѣть.

I. Комитетъ Министровъ.

§ 103. Исторія и современное значеніе комитета министровъ находятся въ тѣсной связи съ учрежденіемъ министерствъ. Первоначально онъ былъ нѣкоторымъ дополненіемъ къ этимъ установленіямъ; только впослѣдствіи онъ получилъ силу особаго установленія, не теряя, впрочемъ, своей связи съ учрежденіемъ министерствъ.

Въ первомъ учрежденіи министерствъ, 1802 г., о комитетѣ упоминается вскользь, въ ст. XV манифеста. Въ силу этой статьи, всѣ министры суть члены совѣта и присутствуютъ въ сенатѣ. Подъ именемъ совѣта, въ данномъ случаѣ разумѣется непремѣнный совѣтъ, впослѣдствіи получившій названіе государственнаго [1]). Опредѣляя отношеніе министровъ къ совѣту, ст. XV постановляетъ: 1) что совѣтъ приступаетъ къ разсмотрѣнію дѣлъ не иначе, какъ въ присутствіи, по крайней мѣрѣ, пяти министровъ [2]); 2) что въ совѣтѣ разсматриваются дѣла особенной важности [3]), дѣла же обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ.

Отсюда видно, что законодатель желалъ сдѣлать изъ комитета нѣкоторое подобіе тѣснѣйшаго собранія государственнаго совѣта; министры, какъ ближайшіе совѣтники короны, обсуждали бы въ немъ всѣ дѣла, не требующія, по особой важности своей, полнаго (in pleno) собранія совѣта. Установилось ли практически значеніе комитета въ этомъ смыслѣ? Лучшій знатокъ государственныхъ уста-

---

[1]) См. выше, § 95.

[2]) Всѣхъ министровъ было 8.

[3]) Для разсмотрѣнія ихъ онъ долженъ былъ собираться разъ въ недѣлю.

новленій того времени, гр. Сперанскій [1]), упоминаетъ о комитетѣ не въ связи съ совѣтомъ, а по поводу различныхъ способовъ доклада министровъ государю. „Докладъ министровъ", говоритъ онъ, „былъ двоякій: отдѣльный и совокупный. Для отдѣльнаго опредѣлены были особенные дни и часы. Совокупный докладъ производился въ общемъ собраніи министровъ въ присутствіи государя, что́ и называлось комитетомъ. Слѣдовательно, сей комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе — онъ былъ только образъ доклада" [2]).

Это свидѣтельство Сперанскаго показываетъ, что практическое значеніе комитета устанавливалось не подъ вліяніемъ ст. XV учр. мин., разсматривавшей комитетъ какъ особую форму собранія совѣта, а подъ вліяніемъ ст. X и XI, гдѣ указывается порядокъ доклада министровъ государю, по дѣламъ, превышающимъ ихъ власть или возбуждающимъ въ нихъ сомнѣніе. Облекая министра правомъ непосредственнаго доклада государю, законъ 1802 г. обязываетъ его предлагать такой докладъ на предварительное соображеніе прочимъ министрамъ. „Въ случаѣ нарушенія сего порядка, всякій министръ имѣетъ право сдѣлать государю о томъ представленіе".

Но во времена, предшествовавшія окончательному образованію министерствъ и государственнаго совѣта, ни одно установленіе не имѣло строго опредѣленнаго характера. Отъ 1805 и 1808 года до насъ дошли узаконенія, въ которыхъ комитетъ разсматривается не только какъ „образъ доклада". Но не должно забывать, что всѣ эти указы, опредѣлявшіе порядокъ производства дѣлъ въ комитетѣ и степень его власти, были издаваемы въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, именно по случаю отъѣзда государя изъ Россіи, въ 1805 г. на войну [3]), а въ 1808, въ Эрфуртъ [4]).

Правила 1805 года [5]), независимо отъ случайныхъ и временныхъ постановленій, въ нихъ заключающихся, представляютъ особенный интересъ потому, что законодатель сгруппировалъ въ нихъ поста-

---

[1]) См. его записку „О государственныхъ установленіяхъ", напечат. въ *Архивѣ ист. и практ. свѣдѣній* г. Калачова, книга 3, стр. 15—49.

[2]) Тамъ же, стр. 42. Д. П. Трощинскій, въ своей запискѣ о министерствахъ, слѣдующимъ образомъ рисуетъ отношеніе совѣта къ комитету въ 1803 г.: „Государственный совѣтъ, не имѣвшій ни обязанностей, ни опредѣленной власти, и въ которомъ министры были необходимыми членами; комитетъ, составленный единственно изъ министровъ, собиравшихся весьма рѣдко". *Сборникъ Русск. Ист. Общества*, т. III, стр. 42.

[3]) Кончившуюся знаменитою битвою подъ Аустерлицемъ (2 декабря 1805 г.).

[4]) На знаменитый съѣздъ государей, для свиданія съ Наполеономъ I (27 сент. 1808 г.).

[5]) П. С. З. № 21896.

новленія, уже выработанныя практикой. Это видно изъ вступительныхъ словъ „правилъ“: „Е. И. В.“, сказано здѣсь, „по случаю отбытія изъ С.-Петербурга, желая, чтобы, при трактованіи дѣлъ въ комитетѣ министровъ сохраненъ былъ тотъ же порядокъ, который наблюдается во время Высочайшаго присутствія, повелѣть соизволилъ доставить гг. министрамъ для должнаго исполненія слѣдующія правила“, и т. д.

Компетенція комитета опредѣлена слѣдующимъ образомъ. Въ него поступаютъ дѣла: 1) по которымъ министръ обязанъ подносить Е. В. всеподданнѣйшіе доклады; 2) изъ текущихъ—тѣ, которыя угодно будетъ Государю Императору особымъ повелѣніемъ къ тому назначить; 3) которыя министръ, для разрѣшенія собственныхъ своихъ сомнѣній, сочтетъ за нужное туда представить [1]).

Разрѣшалась ли вся эта совокупность дѣлъ единственно верховною властью, при чемъ комитетъ имѣетъ только голосъ совѣщательный? Нуждались ли въ Высочайшемъ разрѣшеніи дѣла, названныя въ п. 3 ст. 5? На это правила не даютъ положительнаго отвѣта. Ст. 8 уполномочиваетъ комитетъ министровъ на время отсутствія государя, и въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства—разрѣшать своею властью и такія дѣла, которыя „зависятъ единственно отъ Высочайшаго разрѣшенія“. Слѣдовательно, были и дѣла, разрѣшаемыя собственною властью комитета. Къ числу ихъ, вѣроятно, относились и дѣла, названныя въ п. 3 ст. 5.

Изъ правилъ 1805 г. видно, однако, что, по общему правилу, предварительному обсужденію комитета подлежали дѣла, требовавшія доклада государю. Этимъ подтверждено правило ст. XI манифеста 1802 года, что непосредственный докладъ министра по дѣламъ особой важности долженъ быть обсужденъ всѣми министрами. Затѣмъ прочія дѣла вносились въ комитетъ факультативно, или по Высочайшему повелѣнію, или по желанію министра. Комитетъ состоялъ изъ однихъ министровъ и ихъ товарищей [2]). При комитетѣ не состояло и особой канцеляріи; составленіе журналовъ засѣданія возлагалось на одного изъ товарищей министра [3]). Въ комитетѣ не было особаго предсѣдателя. Въ тѣхъ случаяхъ, когда засѣданіе комитета происходило въ Высочайшемъ присутствіи, предсѣдательствованіе принадлежало государю. Внѣ Высочайшаго присутствія, члены комитета, начиная съ старшаго, предсѣдательствовали поочередно, каждый въ теченіе четырехъ засѣданій [4]).

[1]) Тамъ же, ст. 5.
[2]) Тамъ же, ст. 15.
[3]) Тамъ же, ст. 11.
[4]) Тамъ же, ст. 4.

Правила, данныя комитету въ 1808 году, въ существѣ напоминали предыдущія, но представляли и нѣкоторыя уклоненія. Компетенція комитета, какъ ее опредѣляла ст. 5 правилъ 1805 г., осталась та же, за исключеніемъ пункта 2, измѣненнаго въ томъ смыслѣ, что министры обязаны были обращаться въ комитетъ по всѣмъ текущимъ дѣламъ, требующимъ Высочайшей резолюціи [1]). Затѣмъ комитету поручены были въ особенности нѣкоторые предметы управленія, одни на время отсутствія Государя, другіе постоянно [2]). Составъ комитета также измѣнился. Онъ составленъ былъ изъ однихъ министровъ; товарищи ихъ заступали ихъ мѣсто въ отсутствіе министра [3]). Для составленія журналовъ назначенъ особый чиновникъ [4]). Въ ноябрѣ 1808 г. означенныя правила, уже послѣ возвращенія Государя изъ за границы, подтверждены, съ нѣкоторыми измѣненіями и за исключеніемъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію комитета только въ отсутствіе Государя [5]).

Съ изданіемъ новаго учрежденія министерствъ въ 1810 году [6]), значеніе комитета должно было измѣниться, вмѣстѣ съ измѣненіемъ порядка доклада министровъ. Авторъ учрежденія министерствъ, Сперанскій, излагая существо сдѣланныхъ имъ перемѣнъ, говоритъ о докладѣ слѣдующее: „обращено особенное вниманіе на то, чтобы всѣ доклады отъ министровъ Государю восходили не иначе, какъ чрезъ правительствующій сенатъ. Изъ сего изъяты одни токмо случаи чрезвычайные и рѣдкіе“ [7]).

Это стремленіе вытекало, во первыхъ, изъ общаго возврѣнія на министерства. Изъ двухъ главныхъ началъ, положенныхъ въ основаніе учрежденія 1810 г., второе гласитъ: „министерство считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самимъ правительствующимъ сенатомъ, коего министры суть члены, а министерства суть составныя части“ [8]). Затѣмъ, съ учрежденіемъ государственнаго

---

[1]) П. С. З. № 23262 (31 августа), ст. 9. Къ этимъ дѣламъ отнесена и „выдача паспортовъ на въѣздъ въ Россію и выѣздъ за границу“.

[2]) Къ послѣднимъ отнесены мѣры къ предотвращенію недостатка и дороговизны на припасы. Тамъ же, ст. 21. Кромѣ того, указъ 11 ноября 1808 г. (№ 23352), продолжавшій силу указа 31 августа, отмѣняетъ ст. 4 (16, 17, 18 и 19), которыми вѣдѣнію комитета временно были поручены разные предметы внутренняго управленія. Къ сожалѣнію, мы не знаемъ, въ чемъ состояли эти предметы, такъ какъ въ выпискѣ изъ указа 31 августа означенныя статьи не приведены.

[3]) Тамъ же, ст. 8.

[4]) Тамъ же, ст. 8.

[5]) П. С. З. № 23352, ср. примѣч.

[6]) Учрежденіе мин., 1810 г., получило силу закона въ 1811 и помѣщено въ П. С. З. подъ этимъ годомъ, № 24686.

[7]) См. назв. записку, стр. 45.

[8]) Тамъ же, стр. 44. Первое „начало“ состояло въ слѣдующемъ: „принявъ

совѣта, части законодательная и исполнительная были раздѣлены точнѣе, и отношенія министерствъ къ властямъ законодательной и высшей исполнительной опредѣлялись яснѣе. По части законодательной министры облечены правомъ инціативы, и государственный совѣтъ сдѣланъ средоточіемъ всѣхъ ихъ представленій [1]). Дѣла исполнительныя раздѣлены на два порядка: одни, превышающія степень власти, данной министру, но могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ; другія, гдѣ „законы и учрежденія недостаточны“ или гдѣ, въ силу самыхъ законовъ, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [2]). И тѣ и другія дѣла одинаково представляются министрами сенату [3]); первыя разрѣшаются его собственною властью [4]); вторыя чрезъ сенатъ представляются на Высочайшее разрѣшеніе [5]). Исключеніе установлено только для дѣлъ чрезвычайныхъ и требующихъ особенной тайны [6]).

При такихъ условіяхъ, комитетъ потерялъ всякій смыслъ: его предположено было вовсе уничтожить [7]). Но послѣ ссылки Сперанскаго практика взяла верхъ надъ законоположеніемъ. Сперанскій, указывая на всеобщую перестройку высшаго управленія, начатую послѣ 1811 г., говоритъ о фактическомъ значеніи, пріобрѣтенномъ комитетомъ, хотя никакой законъ не опредѣлялъ его роли. „Комитетъ“, говоритъ онъ, „въ сіе время содѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя, и большія, и судебныя, и правительственныя, рѣшались по голосамъ и голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ, не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ“ [8]).

основаніемъ главную мысль императрицы Екатерины II, не допускать между губернскимъ управленіемъ и сенатомъ никакихъ среднихъ установленій яко безполезныхъ и единству управленія противныхъ“.

[1]) Учрежд. мин. (II. С. З. № 24686), §§ 220 и 221.

[2]) Тамъ же, §§ 229—232.

[3]) Тамъ же, § 233. „Отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ правительствующему сенату: 1) по дѣламъ исполнительнымъ, общимъ и 2) по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія“.

[4]) Тамъ же, § 234.

[5]) Тамъ же, §§ 235 и 236.

[6]) Тамъ же, § 237.

[7]) См. назв. записку Сперанскаго, стр. 45.

[8]) Тамъ же. Впрочемъ, Сперанскій не совсѣмъ правъ. Онъ могъ говорить о неопредѣленности комитетскаго учрежденія, но гласность его, въ то время какъ Сперанскій писалъ свою записку (1826 или 1827 г.), не подлежала сомнѣнію. Комитетъ получилъ, какъ увидимъ сейчасъ, особое учрежденіе въ 1812 г., и оно, съ извѣстными измѣненіями, обратилось въ постоянное.

Этимъ объясняются многіе недостатки въ управленіи; вызвавшіе жалобы Сперанскаго, гр. Мордвинова и другихъ [1]).

§ 104. Такимъ образомъ, въ началѣ своемъ, комитетъ имѣлъ характеръ чрезвычайнаго установленія. Учрежденіе министерствъ застало его въ колеблющемся состояніи. Новымъ толчкомъ къ дальнѣйшему его развитію былъ указъ 1812 года „объ учрежденіи комитета министровъ, съ особою властью, по случаю Высочайшаго отбытія изъ столицы“ [2]). Въ правилахъ, данныхъ этому комитету, мы находимъ уже основныя черты нынѣ дѣйствующаго положенія [3]). Конечно, чрезвычайныя полномочія, данныя ему по случаю европейской войны, утратились, но главныя основанія его организаціи сохранились до настоящаго времени. Комитету данъ особый предсѣдатель [4]); въ составъ его введены, кромѣ министровъ, предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта [5]), учрежденъ особый управляющій дѣлами [6]). Родъ дѣлъ, вносимыхъ въ комитетъ, опредѣленъ приблизительно такъ же, какъ и теперь [7]). Сила положенія 1812 года подтверждена указами 1814 и 1816 годовъ [8]). Съ тѣхъ поръ компетенція комитета расширилась отдѣльными узаконеніями, которыми въ особенности богато начало царствованія императора Николая I. Но далеко не всѣ они опубликованы и многія не вошли въ полное

---

[1]) См. г. Иконникова *Графъ Мордвиновъ*, стр. 544. Мнѣніе Мордвинова „О коллегіальномъ и министерскомъ управленіи въ Россіи“ было представлено императору Николаю I въ 1827 г. (1 іюня). Оно напечатано въ *Чтеніяхъ Моск. Общ. исторіи и древн.*, 1864 г., т. III, смѣсь, стр. 154—160. Около того же времени явился „Проектъ системы гражданскаго управленія“, извлеченія изъ котораго напечатаны въ *Архивѣ ист. и пр. свѣд.* г. Калачова, кн. 3, стр. 50 и слѣд. Здѣсь говорится, между прочимъ, слѣдующее: „въ комитетѣ гг. министровъ допущено большое смѣшеніе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Дѣлопроизводитель, не облеченный ни правами, ни отвѣтственностью, по заведенному порядку, докладываетъ присутствію односторонніе представленія министровъ, генералъ-губернаторовъ и отдѣльныхъ начальствъ, безъ справокъ, безъ подведенія приличныхъ законовъ; часто дѣла судныя или распорядительныя, еще производящіяся въ нижнихъ или среднихъ мѣстахъ, по жалобамъ сторонъ, поступали въ комитетъ гг. министровъ и получали тамъ окончательныя рѣшенія“.

[2]) П. С. З. № 25043, указъ 20 марта 1812 г.

[3]) Тамъ же, № 25044, указъ отъ того же числа.

[4]) Тамъ же, § 1. Первымъ предсѣдателемъ комитета былъ графъ Салтыковъ.

[5]) Тамъ же.

[6]) Тамъ же, §§ 12, 31.

[7]) Тамъ же, §§ 6 и 7. Мы не упоминаемъ здѣсь о чрезвычайныхъ правахъ комитета, данныхъ ему временно.

[8]) П. С. З. №№ 25620 и 26356.

собраніе законовъ, какъ въ первое, такъ и во второе. Даже такое важное постановленіе, касающееся состава комитета, именно о назначеніи въ него, сверхъ лицъ, засѣдающихъ въ немъ ex officio, и лицъ постороннихъ, не находится въ собраніи законовъ [1]). То же должно сказать и о статьѣ, опредѣляющей степень власти комитета [2]).

Во всякомъ случаѣ, рядомъ какъ обнародованныхъ, такъ и необнародованныхъ узаконеній ему создано было особое положеніе въ ряду государственныхъ установленій. Сообразно этому, измѣнилась и редакція § 233 учрежденія министерствъ 1811 года, соотвѣтствующаго ст. 210 общаго нак. мин. по изд. 1857 г. По § 233, какъ сказано выше, представленія министровъ по дѣламъ испольнительнымъ, какъ общимъ, такъ и требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, одинаково поступаютъ въ сенатъ. По ст. 209 и 210 дѣйствующаго учрежденія проводится различіе между дѣлами, представляемыми въ сенатъ, и другими, подвѣдомственными комитету. Легальнымъ основаніемъ къ этому различію, кромѣ приведенныхъ выше узаконеній, явились: 1) именной указъ 3-го мая 1829 г., данный министру внутреннихъ дѣлъ [3]), гдѣ были исчислены: а) дѣла, представляемыя министромъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе [4]); б) дѣла, поступающія на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ комитетъ министровъ [5]), и в) дѣла, предоставленныя непосредственному разрѣшенію министра [6]); 2) указъ 6-го мая 1831 г., данный комитету министровъ, которымъ сокращалось количество дѣлъ, производившихся въ комитетѣ, съ предоставленіемъ бо́льшей самостоятельности министерствамъ [7]). Въ связи съ этимъ указомъ находится рядъ другихъ, данныхъ отдѣльнымъ министрамъ, гдѣ исчислены дѣла, предоставленныя ихъ непосредственному разрѣшенію [8]). Этими указами компетенція комитета опредѣлялась, такъ сказать, отрицательно. Впрочемъ, § 233 бывшаго учрежденія министерствъ никогда не былъ отмѣненъ прямо [9]).

---

[1]) См. ссылки подъ ст. 4 учр. сов. и ком. министровъ.

[2]) См. ссылку подъ ст. 47 того же учрежд.

[3]) 2-ое П. С. З. № 2857. Указъ изданъ съ цѣлью уменьшенія количества дѣлъ, представляемыхъ на Высочайшее разрѣшеніе.

[4]) Тамъ же, таблица I.

[5]) Тамъ же, таблица II.

[6]) Тамъ же, таблица III.

[7]) 2-е П. С. З. № 4587.

[8]) Тамъ же, №№ 4538—4544.

[9]) Замѣчательно, что редакція ст. 210 учр. мин. ограничилась ссылкою на § 233 прежняго учрежденія, гдѣ сказано совершенно не то.

§ 105. Приведенными историческими указаніями объясняется компетенція комитета. Мы разсмотримъ здѣсь: 1) кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ комитету, и 2) степень предоставленной ему власти.

Кругъ дѣлъ, предоставленныхъ комитету, опредѣляется, по общему правилу, не родомъ ихъ (т. е. не существомъ или содержаніемъ), а другими, чисто внѣшними мотивами, главнымъ образомъ, степенью власти, необходимою для ихъ разрѣшенія [1]). Отсюда слѣдуетъ, что прежде всего комитету министровъ представляются тѣ дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ степень власти, предоставленной каждому министру въ отдѣльности. Этого рода дѣла представляются въ комитетъ въ томъ случаѣ, если они не могутъ быть разрѣшены на основаніи законовъ сенатомъ и нуждаются въ усмотрѣніи верховной власти. Затѣмъ министры входятъ съ представленіями въ комитетъ о дѣлахъ, которыя или: а) возбуждаютъ въ нихъ сомнѣніе, или б) нуждаются въ соображеніи и содѣйствіи разныхъ вѣдомствъ [2]). Наконецъ, разсмотрѣніе извѣстныхъ дѣлъ можетъ быть предоставлено комитету особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ [3]). Совокупность этихъ дѣлъ носитъ общее названіе дѣлъ текущихъ, такъ какъ, по роду своему, они производятся первоначально въ отдѣльныхъ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ.

Нѣкоторыя дѣла подлежатъ вѣдѣнію комитета по самому ихъ роду. Они являются какъ бы исключеніями изъ указаннаго выше общаго правила. Они носятъ названіе дѣлъ, въ особенности подлежащихъ разсмотрѣнію комитета. Сюда принадлежатъ:

1) „Дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и по всякому чрезвычайному происшествію“ [4]).

2) Дѣла о воспрещеніи сообществъ.

3) Уставы акціонерныхъ компаній, если ими не испрашивается особыхъ привилегій [5]).

4) Представленія и предположенія министра путей сообщенія: а) по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ; б) о мѣрахъ, касающихся частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Вопросы по дѣламъ этого

---

[1]) Учр. мин., ст. 206 и 207.

[2]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 24, изд. 1886.

[3]) Тамъ же.

[4]) Тамъ же, ст. 26. Дѣла этого рода предоставлены вѣдѣнію комитета положеніемъ 5 іюля 1834 г. „О запасахъ для пособія въ продовольствіи“. 2-е П. С. З. № 7253, §§ 41 и 85. Конечно, Сводъ Законовъ значительно обобщилъ постановленія, заключающіяся въ этомъ положеніи.

[5]) Учр. сов. и ком. мин. и П. С. З. См. Высочайше утвержденное положеніе о компаніяхъ на акціяхъ, 6 декабря 1836 г., 2-е П. С. З. № 9763, ст. 55.

рода, сопряженные съ расходами изъ государственнаго казначейства, передаются комитетомъ на разсмотрѣніе департамента государственной экономіи.

5) Постановленія центральнаго съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя мин. пут. сообщ. признаетъ полезнымъ сдѣлать обще-обязательными.

6) Представленія министровъ о наградахъ за отличіе по службѣ или внѣ службы, за исключеніемъ представленій о наградахъ орденами за заслуги, опредѣленныя статутами орденовъ, и потому подлежащія разсмотрѣнію орденскихъ думъ и также представленій, докладываемыхъ непосредственно Государю.

7) Выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ по представленіямъ какъ министровъ, такъ и сената.

8) Штаты временныхъ установленій, учреждаемыхъ на срокъ.

9) Дѣла о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій, когда это назначеніе превышаетъ власть министровъ.

10) Высшія административныя дѣла по расколу.

11) Предположенія о разъясненіи и развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества.

12) Представленія министра вн. дѣлъ объ уничтоженіи книгъ и №№ повременныхъ изданій, выходящихъ рѣже одного раза въ недѣлю, признанныхъ имъ особенно вредными.

13) Представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ губернскихъ земскихъ собраній.

14) Установленіе на каждое трехлѣтіе нормальной оцѣнки гуртового рогатаго скота для вознагражденія владѣльцевъ за убиваемый у нихъ зачумленный скотъ.

15) Дѣла объ употребленіи имуществъ и капиталовъ, пожертвованныхъ для опредѣленной цѣли казнѣ, земству, городу или иному обществу и учрежденію, если употребленіе пожертвованій на указанную цѣль, по измѣнившимся обстоятельствамъ, сдѣлается невозможнымъ.

16) Представленіе, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, о передачѣ въ постороннія вѣдомства или отводѣ учрежденіямъ и лицамъ казенныхъ строеній, земель, оброчныхъ статей, а также зданій, оказавшихся ненужными какому либо вѣдомству.

17) Поднесеніе на Высочайшее утвержденіе списка должностей по гражданской и общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва на дѣйствительную службу изъ запаса арміи и флота.

18) Представленія министровъ о пожертвованіяхъ частныхъ лицъ,

если эти пожертвованія, по своему размѣру или цѣли, заслуживаютъ Высочайшаго вниманія.

По вопросамъ, касающимся военной части, въ комитетъ вносятся только: 1) дѣла, по коимъ требуется соображеніе или содѣйствіе разныхъ вѣдомствъ; 2) дѣла, по коимъ предполагается измѣненіе правилъ или мѣръ, дѣйствующихъ по гражданскому управленію; 3) расписаніе о размѣрѣ вознагражденія за лошадей, требуемыхъ на основаніи правилъ о конской повинности въ случаѣ войны [1]).

Въ комитетъ поступаютъ также представленія финляндскаго генералъ-губернатора, по дѣламъ, имѣющимъ близкое отношеніе, какъ къ Великому Княжеству, такъ и къ остальнымъ частямъ Имперіи [2]).

§ 106. Степень власти комитета опредѣляется существомъ этого установленія. Въ качествѣ совѣщательнаго установленія по дѣламъ исполнительнымъ, установленіемъ, оставшимся въ главныхъ чертахъ лишь дополненіемъ къ учрежденію министерствъ, комитетъ: 1) не имѣетъ иниціативы по дѣламъ, подлежащимъ его разсмотрѣнію; 2) его положенія не имѣютъ силы безъ Высочайшаго утвержденія; 3) онъ не имѣетъ подчиненныхъ ему исполнительныхъ органовъ.

1. Комитетъ не имѣетъ иниціативы въ разсмотрѣніи подлежащихъ ему дѣлъ. Не имѣя строго опредѣленной и приведенной въ систему компетенціи, онъ не можетъ потребовать къ своему разсмотрѣнію того или другого вопроса. Внесеніе дѣлъ на разсмотрѣніе комитета зависитъ: а) отъ усмотрѣнія министровъ по принадлежности, и б) отъ Высочайшаго усмотрѣнія. Законъ, какъ мы видѣли, указываетъ съ точностью лишь нѣкоторыя дѣла, о которыхъ министры обязаны представлять комитету.

2. Положенія комитета не имѣютъ силы безъ Высочайшаго утвержденія [3]). Изъ этого общаго правила исключаются только нѣкоторыя дѣла [4]).

Въ прошлое царствованіе самостоятельному рѣшенію комитета предоставлены: α) представленія министровъ объ отклоненіи ходатайствъ земскихъ собраній; β) представленія министра вн. дѣлъ объ уничтоженіи книгъ, признанныхъ особенно вредными.

3. Комитетъ не имѣетъ своей исполнительной власти. Приведеніе въ дѣйствіе его положеній предоставляется министрамъ по принадлежности [5]).

---

[1]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 25.
[2]) Тамъ же, ст. 27.
[3]) Тамъ же, ст. 59.
[4]) Тамъ же, ст. 60.
[5]) Тамъ же, ст. 61.

Организація комитета представляется довольно сложною. Нѣкоторыя лица засѣдаютъ здѣсь ex officio; другія—по особому назначенію. По своему званію, въ составъ комитета входятъ: 1) всѣ министры и главноуправляющіе, 2) предсѣдатели департаментовъ госуд. совѣта и 3) главноуправляющій кодификаціоннымъ отдѣломъ. Прочіе члены назначаются по непосредственному усмотрѣнію Государя. Впрочемъ, нахожденіе такихъ членовъ въ составѣ комитета не есть необходимость; по выраженію ст. 16 учр. ком. мин., означенные члены „могутъ“ быть назначаемы. Подобно департаменту госуд. совѣта, комитету предоставляется приглашать въ свои засѣданія разныхъ должностныхъ лицъ „для объясненія или для общаго съ ними сужденія“. Предсѣдатель комитета назначается Императоромъ. Онъ, по смыслу ст. 14 учр. ком. мин., не можетъ принадлежать къ числу лицъ, засѣдающихъ въ комитетѣ по своему званію. Полномочія предсѣдателя постоянны, слѣдовательно, они не должны быть возобновляемы каждый годъ, подобно полномочіямъ предсѣдателя госуд. совѣта [1]).

Завѣдываніе дѣлопроизводствомъ и канцеляріей возлагается на управляющаго дѣлами комитета. При немъ состоятъ: помощникъ управляющаго, начальники отдѣленій и ихъ помощники. Въ завѣдываніи каждаго отдѣленія находятся дѣла одного или нѣсколькихъ министерствъ, согласно особому расписанію. Кромѣ того, въ составъ канцеляріи входятъ: общая экспедиція и архивъ [2]).

§ 107. Дѣлопроизводство въ комитетѣ министровъ представляетъ значительное сходство съ порядкомъ движенія дѣлъ въ госуд. совѣтѣ. Но правила, сюда относящіяся, менѣе точны и представляютъ нѣкоторыя особенности.

I. Внѣшнія условія дѣлопроизводства выяснены учр. ком. мин. лишь въ общихъ чертахъ. Въ учрежденіи нельзя даже найти точнаго указанія на число членовъ, требуемое для законности засѣданій. По смыслу относящейся сюда ст. 22, въ засѣданіяхъ комитета обязаны присутствовать всѣ его члены. Но какія послѣдствія имѣетъ отсутствіе большинства,—этого законъ не опредѣляетъ. На министровъ возлагается только обязанность извѣщать комитетъ, если они не могутъ присутствовать въ немъ по какимъ либо причинамъ. Въ чемъ состоятъ послѣдствія такого извѣщенія,—объ этомъ законъ молчитъ. Затѣмъ ст. 45 гласитъ, что „въ рѣшеніи дѣлъ

[1]) Тамъ же, ст. 15. Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя, мѣсто его занимаетъ старшій по чину изъ наличныхъ членовъ комитета, если предсѣдательство не будетъ поручено Государемъ другому лицу.

[2]) Тамъ же, ст. 18, 66—76.

участвуютъ тѣ только члены комитета, кои при слушаніи оныхъ и сужденіи находились". Слѣдовательно, самъ законъ не опредѣляетъ quorum'a комитета; по общему духу законодательства должно, однако, думать, что засѣданія комитета законны при наличности предсѣдателя и двухъ членовъ.

Комитетъ собирается въ назначенные для того дни (обыкновенно по вторникамъ). Предсѣдатель имѣетъ право назначать чрезвычайныя засѣданія. Кромѣ того, по Высочайшему соизволенію, могутъ быть назначаемы постоянныя засѣданія, въ дополненіе къ днямъ, назначеннымъ по закону [1]).

II. Движеніе дѣлъ начинается съ канцеляріи. Всѣ дѣла присылаются въ комитетъ на имя управляющаго дѣлами. Они распредѣляются по отдѣленіямъ для приготовленія ихъ къ докладу. Дѣла назначаются къ слушанію предсѣдателемъ и, притомъ, „не по очереди вступленія, а по мѣрѣ ихъ важности и настоятельности въ разрѣшеніи" [2]).

Засѣданія комитета всегда общія (in pleno): въ составѣ его не имѣется двухъ инстанцій, какъ въ государственномъ совѣтѣ. Докладъ дѣлъ производится, по общему правилу, начальниками отдѣленій, при чемъ управляющій дѣлами представляетъ отъ себя необходимыя объясненія. Управляющему дѣлами предоставляется и лично докладывать важнѣйшія дѣла, если онъ признаетъ это нужнымъ [3]). Предсѣдатель руководитъ преніями и отбираетъ голоса [4]). Заключеніе, принятое комитетомъ, вносится въ журналъ. При составленіи журналовъ наблюдаются слѣдующія правила: журналы раздѣляются на общіе и особые. Первые составляются по дѣламъ, о коихъ представляется Императорскому Величеству. Вторые составляются какъ по дѣламъ представляемымъ Государю Императору, такъ и по дѣламъ, разрѣшаемымъ собственною властью комитета.

Въ первомъ случаѣ, особые журналы составляются: 1) по дѣламъ, для коихъ назначены были особыя засѣданія; 2) по дѣламъ обширнымъ и важнымъ, требовавшимъ подробнаго обсужденія въ комитетѣ; 3) по дѣламъ спѣшнымъ, по коимъ положено немедленно испросить Высочайшаго разрѣшенія; 4) по представленіямъ о награжденіи чиновниковъ, такъ какъ журналы составляются по каждому вѣдомству особо [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 19 и 20.

[2]) Тамъ же, ст. 40, 85.

[3]) Тамъ же, ст. 86—88.

[4]) Тамъ же, ст. 42 и слѣд.

[5]) Общій порядокъ составленія журналовъ и различные виды журналовъ опредѣлены ст. 48—57 учр. сов. и ком. мин.

Докладъ Государю по дѣламъ, требующимъ его утвержденія, совершается представленіемъ ему журналовъ комитета въ подлинникѣ; къ журналамъ не прилагаются ни представленія министровъ, ни приложенія къ нимъ, за исключеніемъ такихъ бумагъ, которыя безусловно должны быть представляемы Е. И. В. [1]).

Журналы, Высочайше утвержденные, возвращаются управляющему дѣлами для исполненія [2]).

II. Совѣтъ министровъ [3]).

§ 108. Въ 1861 г. явилось новое учрежденіе—совѣтъ министровъ. По существу своему, установленіе это отнесено закономъ къ совѣщательнымъ учрежденіямъ по административнымъ вопросамъ. Но, въ то же время, разсмотрѣнію его подлежатъ вопросы законодательные. Вслѣдствіе этого, необходимо опредѣлить его отношеніе къ государственному совѣту и къ комитету министровъ.

I. Учрежденіе совѣта министровъ не ограничиваетъ компетенціи государственнаго совѣта. Совѣщанія совѣта министровъ касаются вопросовъ, такъ сказать, предшествующихъ составленію законопроекта, который впослѣдствіи долженъ быть представленъ государственному совѣту. Мы знаемъ, что министры имѣютъ право предлагать отмѣну существующихъ и изданіе новыхъ законовъ; но внесеніе такого проекта въ государственный совѣтъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Такое разрѣшеніе, до учрежденія совѣта мини-

---

[1]) Тамъ же, ст. 97, 98.

[2]) Тамъ же, ст. 101 и слѣд.

[3]) Историческіе мотивы образованія совѣта министровъ подробно изложены въ *Пособіи для изученія Русскаго Госуд. Права*, А. В. Романовича-Славатинскаго, выпускъ 2-й, стр. 189 и слѣд. Мысль почтеннаго автора состоитъ въ слѣдующемъ. Въ царствованіе императора Александра I, возраставшее постоянно значеніе комитета министровъ постепенно уничтожило значеніе непосредственныхъ министерскихъ докладовъ. Дѣла комитета или трехъ всесильнаго Аракчеева, и это обезпечило диктатуру означеннаго генерала въ управленіи. По смерти Александра I и удаленіи Аракчеева, значеніе личныхъ докладовъ усиливается (ср. приведенныя въ § 17 этого тома узаконенія 1829 и 1831 гг.); но это постепенно повело къ нарушенію единства въ управленіи. Стало, — говоритъ г. Романовичъ-Славатинскій, — настоятельною необходимостью возвратить единство управленію... Это можно было сдѣлать тремя способами: 1) возстановить правительствующее значеніе сената, или: 2) по крайней мѣрѣ,—то значеніе комитета, какое онъ имѣлъ въ царствованіе Александра I, или же 3) создать для этого новое учрежденіе. Послѣдній способъ былъ признанъ болѣе удобнымъ: 18 октября 1861 г. учрежденъ совѣтъ министровъ, подъ предсѣдательствомъ Государя: „дабы соблюсти общую систему и единство дѣйствій всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій".

стровъ, давалось министру по личному его докладу Государю. Понятно само собою, что при такомъ порядкѣ чрезвычайно трудно было сохранить единство въ законодательныхъ начинаніяхъ. Предположенія одного министра не всегда могутъ быть тождественны съ видами другихъ его товарищей. Вслѣдствіе этого, на разсмотрѣніе государственнаго совѣта могли поступать проекты, въ самомъ принципѣ несогласные съ идеями и цѣлями прочихъ министровъ. Затѣмъ, при общей разрозненности министровъ, прежняя система поддерживала рознь даже тамъ, гдѣ она требуется закономъ—въ общихъ цѣляхъ управленія. Новая система предполагаетъ, что Высочайшему разрѣшенію на составленіе и внесеніе проекта будетъ предшествовать обсужденіе его въ совѣтѣ министровъ. Этотъ порядокъ, конечно, имѣетъ много практическихъ удобствъ.

II. Совѣщанія комитета министровъ происходятъ внѣ Высочайшаго присутствія. Хотя журналы комитета и представляются на усмотрѣніе Государя въ подлинникѣ, но мѣра эта недостаточна для уясненія особенно сложныхъ и трудныхъ вопросовъ. Польза дѣла требуетъ личнаго присутствія Государя при самыхъ преніяхъ министровъ и главноуправляющихъ.

Этими соображеніями объясняется значеніе совѣта министровъ. Онъ предназначенъ для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя требуютъ не только Высочайшаго утвержденія, но и личнаго присутствія Государя при обсужденіи этихъ вопросовъ. Этимъ путемъ возстановилось совѣщаніе министровъ по дѣламъ особой важности, какъ это требовало учрежденіе 1802 года. Вслѣдствіе этого:

1) Совѣтъ собирается подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя [1]).

2) Совѣтъ не имѣетъ строго опредѣленной компетенціи, т. е. круга дѣлъ, ex lege подлежащихъ его вѣдѣнію. Хотя законъ и указываетъ на нѣкоторыя дѣла, поступающія на его разсмотрѣніе, но на внесеніе ихъ требуется каждый разъ особое Высочайшее разрѣшеніе, испрашиваемое непосредственно каждымъ министромъ [2]). По смыслу учрежденія совѣта министровъ, внесеніе означенныхъ дѣлъ составляетъ каждый разъ нѣкоторое изъятіе изъ общаго порядка. Императоръ даетъ разрѣшеніе на внесеніе дѣла въ совѣтъ, когда онъ сочтетъ полезнымъ разсмотрѣть его въ своемъ присутствіи.

§ 109. Дѣла, вносимыя въ совѣтъ, если Государь изъявитъ на то свое согласіе, относятся къ порядку какъ законодательному, такъ и административному.

---

[1]) Учр. сов. и ком. мин., ст. 4.

[2]) Тамъ же, ст. 3.

1. По части законодательной сюда поступаютъ: „первоначальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ и главныхъ управленіяхъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой либо изъ дѣйствующихъ законовъ“. По разсмотрѣніи и утвержденіи такого „первоначальнаго предположенія“, самый проектъ закона долженъ быть представленъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта [1]).

2. Дѣла исполнительныя вносятся въ совѣтъ съ различными цѣлями.

а) Для испрошенія Высочайшаго разрѣшенія сюда вносятся: α) виды и предположенія къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей; β) предположенія объ устраненіи затрудненій, встрѣчающихся при производствѣ въ министерствахъ работъ по усовершенствованію ввѣренныхъ имъ частей; γ) мѣры, требующія общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ [2]).

б) Для поддержанія единства въ управленіи, въ совѣтъ вносятся „свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждаго министерства... по его вѣдомству“. Законъ самъ мотивируетъ это правило, говоря, что означенныя свѣдѣнія вносятся въ совѣтъ, „съ тою цѣлью, чтобы каждому министру и главноуправляющему были извѣстны главнѣйшія дѣйствія и распоряженія другихъ министерствъ и главныхъ управленій“ [3]).

в) Совѣтъ является средствомъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министерствъ. Поэтому сюда вносятся: α) свѣдѣнія о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; β) заключенія особыхъ комиссій, учреждаемыхъ, по повелѣнію Государя, для разсмотрѣнія отчетовъ министра [4]).

Наконецъ, по усмотрѣнію Государя, обсужденію совѣта могутъ быть предоставлены и другія дѣла [5]).

Совѣтъ министровъ составляется: 1) изъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ и присутствующихъ поэтому въ комитетѣ министровъ; 2) изъ другихъ лицъ, призванныхъ сюда, по усмотрѣнію Государя [6]).

По связи совѣщаній совѣта съ дѣятельностью государственнаго совѣта, при всѣхъ засѣданіяхъ совѣта министровъ долженъ находиться государственный секретарь. Онъ имѣетъ право представлять свѣдѣнія по предметамъ, касающимся законодательныхъ вопросовъ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 2, п. 3.
[2]) Тамъ же, ib., п. 1, 2 и 4.
[3]) Тамъ же, ib., п. 5.
[4]) Тамъ же, ib., п. 2 и 6.
[5]) Тамъ же, ib., п. 7.
[6]) Тамъ же, ст. 4 и 5.

Свѣдѣнія эти онъ заимствуетъ изъ дѣлъ государственнаго совѣта. Предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежитъ Государю [1]).

Для дѣлопроизводства совѣтъ не имѣетъ собственной канцеляріи. Завѣдываніе дѣлами совѣта возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ [2]).

Порядокъ засѣданій и движеніе дѣлъ въ совѣтѣ опредѣляется слѣдующими правилами:

1) Засѣданія совѣта не имѣютъ опредѣленныхъ сроковъ; они назначаются каждый разъ по усмотрѣнію Государя.

2) Дѣла, назначенныя Императоромъ къ докладу, представляются министрами по принадлежности. Они присылаются на имя завѣдывающаго дѣлами и должны быть доставлены за три дня до засѣданія [3]).

3) Докладъ дѣлъ возлагается на министровъ: если они не могутъ принять доклада на себя, обязанность эта возлагается на завѣдывающаго дѣлами [4]).

4) Въ порядкѣ постановленія Высочайшихъ резолюцій должно различать два случая:

а) Резолюція можетъ быть постановлена немедленно по окончаніи преній. Въ такомъ случаѣ она излагается или министромъ на его докладѣ, или, въ случаѣ многосложности дѣла и резолюціи, управляющимъ дѣлами, по соглашенію съ министромъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ резолюція имѣетъ силу Высочайшаго повелѣнія, состоявшагося по личному докладу министра. б) Дѣло, по своей важности и сложности, можетъ быть обращено Государемъ къ новому разсмотрѣнію, внѣ Высочайшаго присутствія. Разсмотрѣніе это поручается особой коммиссіи изъ членовъ совѣта или другихъ лицъ. Результаты совѣщанія представляются Государю въ видѣ краткой меморіи черезъ управляющаго дѣлами; Высочайшая резолюція излагается на меморіи и объявляется членамъ совѣта [5]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 6 и 4.
[2]) Тамъ же, ст. 7.
[3]) Тамъ же, ст. 8.
[4]) Тамъ же, ст. 10.
[5]) Тамъ же, ст. 11 и 12.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Высшія мѣста подчиненнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Правительствующій сенатъ [1]).

§ 110. Между всѣми установленіями подчиненнаго управленія первое мѣсто занимаетъ правительствующій сенатъ. До настоящаго времени сенатъ опредѣляется какъ „верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ тѣхъ, кои особеннымъ закономъ, именно, изъяты отъ сей зависимости". Опредѣленіе это, имѣющее въ виду воспроизвести начала стараго сенатскаго учрежденія—мысль Петра Великаго—конечно, сильно ограничено въ своемъ практическомъ значеніи. Но оно указываетъ на историческое значеніе сената, безъ разсмотрѣнія котораго непонятно будетъ и настоящее его учрежденіе. Поэтому въ данной главѣ будутъ разсмотрѣны: А—исторія сената, и Б—настоящее его состояніе.

А. Исторія сената.

§ 111. Исторія сената представляетъ нѣсколько отличныхъ эпохъ, а именно: I—время первоначальнаго его учрежденія и развитія при Петрѣ Великомъ (1711—1725 гг.); II—время упадка сената, вслѣдствіе узурпаціи его правъ верховнымъ тайнымъ совѣтомъ и кабинетомъ (1726—1741 гг.); III—время возстановленія сената въ его правахъ (1741—1762 гг.); IV—время частныхъ преобразованій сената до учрежденія министерствъ (1762—1802 гг.); V—время коренного преобразованія сената (1802 г., до настоящаго времени).

Для истиннаго пониманія должности и значенія сената необходимо остановиться на томъ, что̀ хотѣлъ сдѣлать изъ него Петръ Великій, потому что это не только вопросъ историческій, но и пра-

---

[1]) Петровскій, *О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго.* М. 1875 г.—Дмитріевъ, *Исторія судебныхъ инстанцій.*—Мое соч.: *Высшая администрація Россіи XVIII ст.* [*Собр. соч.*, Град., т. I. Ред.].—Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Образов. упр. и т. д.—Внутренній бытъ русскаго государства съ 17 окт. 1740 по 25 окт. 1741 года, и т. д., кн. II, М. 1886 года.

ктическій: рано или поздно наше законодательство должно будетъ вернуться ко многому изъ того, что задумалъ Петръ Великій и что не осуществлено его преемниками. Остановимся на простомъ изложеніи фактовъ, которые могутъ говорить сами за себя.

Сенатъ при Петрѣ Великомъ.

§ 112. Во время великой сѣверной войны, требовавшей безпрерывныхъ „отлучекъ“ государя, Петръ Великій рѣшился создать невиданное прежде установленіе, съ чрезвычайнымъ полномочіемъ управлять государствомъ. Сенатъ былъ учрежденъ 22 февраля 1711 г. [1]), въ одинъ день съ объявленіемъ манифеста о войнѣ съ Турціею. Чрезъ нѣсколько дней, 2-го марта, всѣмъ мѣстамъ и лицамъ указано повиноваться сенату, какъ самому Государю. Тогда же сенатъ получилъ отъ Государя первую инструкцію, изъ которой видно, какъ обширна была компетенція новаго установленія. Здѣсь говорится и о „судѣ нелицемѣрномъ“, и о „собираніи денегъ“, и объ „умноженіи персидскаго торга“, и о собираніи дворянъ въ войско, о соли, о векселяхъ и т. д. [2]). Кругъ вѣдомства сената развивался чрезвычайно быстро, отчасти по прямымъ указаніямъ Государя, отчасти по собственной его иниціативѣ. Всѣ отрасли управленія, верховный надзоръ за отправленіемъ правосудія, высшая распорядительная власть и иниціатива законовъ сосредоточились въ его рукахъ [3]).

Первоначально сенатъ былъ поставленъ въ непосредственное отношеніе къ управленію центральному и мѣстному; между нимъ и учрежденными въ 1708 г. губерніями не было посредствующихъ инстанцій. Представленія изъ губерній поступали прямо въ сенатъ, по губернскому или секретному столамъ. Для установленія правильныхъ сношеній между губерніями и сенатомъ, при послѣднемъ состояли особые коммиссары изъ губерній [4]). Надзоръ сената за мѣстнымъ и высшимъ управленіемъ осуществлялся чрезъ цѣлую цѣпь фискаловъ [5]).

---

[1]) П. С. З. № 2321.

[2]) П. С. З. № 2328.

[3]) Кругъ вѣдомства сената опредѣленъ, между прочимъ, въ сенатскомъ указѣ 27 марта 1711 г. объ устройствѣ сен. канцеляріи. См. П. С. З. № 2342.

[4]) О значеніи коммиссаровъ см. у г. Петровскаго, назв. соч., стр. 82 и слѣд.—П. С. З. № 2339.

[5]) О значеніи фискаловъ въ отличіе ихъ отъ явившейся позже прокуратуры см. мое соч.: *Высшая администрація*, и т. д., стр. 81 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 118 и слѣд. Ред.].

Сенатъ владѣлъ всѣми средствами управленія и надзора, но организація его первоначально не представлялась сложною. Всѣхъ сенаторовъ было девять [1]). Они засѣдали въ одномъ общемъ присутствіи и рѣшали всѣ дѣла вмѣстѣ. Для дѣлопроизводства при сенатѣ состояла канцелярія подъ управленіемъ оберъ-секретаря [2]).

Съ учрежденіемъ коллегій, въ 1718 г., устройство сената потерпѣло нѣкоторыя измѣненія. Во первыхъ, между сенатомъ, какъ органомъ верховнаго управленія, и мѣстными установленіями явились посредствующія инстанціи; особенно выдвинулись по своему значенію для мѣстнаго управленія камеръ- и юстицъ-коллегіи [3]). Конечно, эта перемѣна нисколько не должна была умалить власть сената; но тогда же нѣкоторыя коллегіи получаютъ довольно независимое положеніе. Таковы три коллегіи: иностранныхъ дѣлъ, военная и адмиралтейская. Онѣ весьма рано успѣли эмансипироваться изъ подъ прямого вліянія сената. Затѣмъ, съ учрежденіемъ, коллегій, временно измѣнился и составъ сената. Именно, по указу 1718 г., онъ долженъ былъ состоять изъ президентовъ коллегій [4]). Этотъ порядокъ оставался въ силѣ до 1722 года. При изданіи указа 1718 года предполагалось, что сенатъ, составленный изъ президентовъ коллегій, сольетъ въ одно цѣлое различныя вѣдомства и направитъ ихъ дѣятельность къ одной цѣли. Но множество злоупотребленій были результатомъ такой перемѣны. Самъ Императоръ говоритъ, въ указѣ 1722 г., что „сіе съ начала не осмотря учинено, что нынѣ исправить надлежитъ“ [5]). Мотивомъ къ новому устройству (лучше сказать—къ возвращенію къ старому порядку) выставляется, что президенты коллегій не могутъ работать въ сенатѣ, будучи обременены занятіями каждый по своей коллегіи [6]). Но чрезъ нѣсколько строкъ становится ясно, что не эта причина заставила Петра Великаго выслать изъ сената коллежскихъ президентовъ, а именно же-

---

[1]) Первыми сенаторами были: графъ И. А. Мусинъ-Пушкинъ, Т. Н. Стрѣшневъ, кн. П. А. Голицынъ, кн. М. В. Долгорукій, Г. А. Племянниковъ, кн. Г. И. Волконскій, М. М. Самаринъ, В. А. Опухтинъ и Мельницкій.

[2]) О канцеляріи сената см. у г. Петровскаго, стр. 62 и слѣд. Съ изданіемъ генеральнаго регламента коллегіямъ (1720 г.) сенатская канцелярія была преобразована по общему плану.

[3]) См. мое соч.: *Высшая администрація*, и т. д., стр. 96 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 131 и слѣд. Ред.].

[4]) Тамъ же, стр. 102. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 136. Ред.].—Петровскій, назв. соч., стр. 51.—П. С. З. № 3264, п. 1.

[5]) П. С. З. № 3877.

[6]) „Дабы сенатскіе члены партикулярныхъ дѣлъ не имѣли, но непрестанно трудились о распорядкѣ государства; и нынѣ, сами будучи въ оныхъ, какъ могутъ сами себя судить?“

ланіе доставить государству независимое, строгое и контролирующее учрежденіе [1]). Сенаторами назначены другіе сановники государства, а изъ президентовъ велѣно оставить въ немъ только президентовъ двухъ воинскихъ и иностранной коллегіи [2]). Этимъ путемъ все гражданское управленіе не только de jure, но de facto было подчинено сенату, и, чтобы усилить его надзирающую власть, государь велѣлъ: „ревизіонъ-коллегіи быть въ сенатѣ, понеже дѣло едино есть, что сенатъ дѣлаетъ". Наконецъ, хотя надъ мѣстнымъ управленіемъ стояли коллегіи, но скоро убѣдились въ необходимости ревизовать отъ времени до времени губернскія дѣла во всей ихъ совокупности. Тамъ, на мѣстѣ, можно было повѣрить и успѣшность дѣйствій самихъ коллегій. Такой надзоръ введенъ тѣмъ, что ежегодно одинъ изъ сенаторовъ долженъ былъ отправляться въ качествѣ ревизора въ губерніи [3]).

Послѣдніе годы царствованія Петра Великаго, кромѣ перемѣнъ, указанныхъ выше, принесли сенату нѣсколько новыхъ должностныхъ лицъ, дополнившихъ его учрежденіе. Таковы: генералъ-прокуроръ, герольдмейстеръ и рекетмейстеръ.

§ 113. Учрежденіе генералъ-прокурора и подчиненныхъ ему колежскихъ прокуроровъ рѣзко отличается отъ учрежденія фискаловъ. Фискалы были средствомъ сенатскаго надзора въ губерніяхъ и другихъ мѣстахъ управленія; прокуратура явилась средствомъ контроля надъ дѣятельностью сената и коллегій. Должность генералъ-прокурора была вызвана двумя обстоятельствами: во первыхъ, потребностью посредствующаго органа между сенатомъ и верховною властью; во вторыхъ, необходимостью надзора за дѣятельностью сената, часто не оправдывавшаго надеждъ, возложенныхъ на него преобразователемъ [4]). Задолго до 1722 г., когда явилась должность генералъ-

---

[1]) Предыдущее примѣч. и отзывы современниковъ Берхгольца и Бассевича, привед. въ моемъ назв. соч., стр. 106, примѣч. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 140, прим. Ред.].

[2]) Временно оставленъ и президентъ берг-коллегіи Брюсъ, за неимѣніемъ другого способнаго человѣка на его мѣсто. Сила этой мѣры не поколебалась, и временнымъ указомъ 16 мая 1722 г., гдѣ было сказано: „которые въ сенатѣ изъ президентовъ коллегій и уволены для управленія своихъ коллегій, имѣ надлежитъ имъ для малолюдства въ сенатѣ сидѣть равно съ другими, только два дни меньше въ недѣли" (П. С. З. № 4011). Г. Петровскій основательно доказываетъ, что 1) указъ этотъ былъ временной мѣрой, и 2) онъ касался только тѣхъ президентовъ, „которые были въ сенатѣ", т. е. президентовъ 4-хъ названныхъ коллегій.

[3]) Указъ 4-го апрѣля 1722 г. О сенаторскихъ ревизіяхъ будетъ сказано ниже.

[4]) Ср. мое назв. соч., стр. 108 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 142 и слѣд. Ред.].—Петровскій, назв. соч., стр. 157 и слѣд.

прокуроровъ, наблюденіе за порядкомъ въ сенатскихъ засѣданіяхъ было поручено генералъ-ревизору [1]), потомъ сенатскому оберъ-секретарю [2]). Незадолго до учрежденія генералъ-прокурора, подобная должность возлагалась на офицеровъ гвардіи поочереди [3]). Наконецъ, предъ отъѣздомъ Петра въ персидскій походъ, былъ назначенъ первый генералъ-прокуроръ Ягужинскій [4]); чрезъ нѣсколько дней его помощникомъ, оберъ-прокуроромъ, назначенъ Скорняковъ-Писаревъ [5]). Вскорѣ послѣ того вышла и инструкція генералъ-прокурору [6]). На него возложена обязанность наблюдать, „дабы сенатъ свою должность хранилъ“ и отправлялъ ее какъ слѣдуетъ. Онъ руководитъ сенатскими преніями, не допуская сенаторовъ до излишнихъ разговоровъ и брани, для чего онъ вооруженъ тѣми же средствами, какія были прежде даны сенатскому оберъ-секретарю и офицеру гвардіи, присутствовавшему при сенатѣ; именно, онъ назначалъ по песочнымъ часамъ срокъ для обсужденія вопроса, останавливалъ черезчуръ пылкія мнѣнія, бралъ съ бранившихся сенаторовъ штрафъ, въ важныхъ случаяхъ доносилъ Государю. Онъ останавливаетъ неправильныя, по его мнѣнію, опредѣленія сената, по выбору своему даетъ или новый срокъ для пересмотра дѣла, или докладываетъ его императорскому величеству. Въ его управленіи находится канцелярія сената; подъ его начальствомъ она пріобрѣтаетъ новое значеніе и вмѣстѣ съ нимъ рѣзко выдѣляется, какъ совершенно особый элементъ, изъ учрежденія сената. Всѣ рапорты и доношенія губернаторовъ и другихъ подчиненныхъ установленій идутъ чрезъ канцелярію, слѣдовательно, всѣ дѣла проходятъ чрезъ руки генералъ-прокурора. Одною изъ главныхъ его обязанностей было „накрѣпко смотрѣть, чтобы въ сенатѣ не на столѣ только дѣла вершились, но самымъ дѣйствомъ по указамъ исполнялись, въ чемъ онъ долженъ спрашивать у тѣхъ, кто на что указы получилъ“. Какъ только указъ былъ подписанъ сенаторами, генералъ-прокуроръ приводилъ въ движеніе всѣ подчиненные ему органы: чрезъ экзекутора или съ особыми нарочными разсылалъ онъ указъ по коллегіямъ и губерніямъ; имѣлъ у себя

---

[1]) Назначеніе генералъ-ревизора послѣдовало въ 1715 г. На эту должность былъ опредѣленъ сынъ наставника Петра Великаго, Н. М. Зотова — В. Н. Зотовъ. Трехлѣтняя дѣятельность его не принесла, впрочемъ, видимой пользы.

[2]) П. С. З. № 3519.

[3]) П. С. З. № 3721.

[4]) Мое назв. соч., стр. 113. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 145. Ред.]. Вмѣстѣ съ учрежденіемъ должности генералъ-прокурора установлены прокуроры при коллегіяхъ и надворныхъ судахъ (П. С. З. № 3877 и 3880).

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 157.

[6]) П. С. З. № 3979.

книгу, въ которую записывалъ время посылки указа, а въ другой графѣ отмѣчалъ время исполненія. Далѣе, онъ долженъ былъ поддерживать законодательную дѣятельность сената: „о которыхъ дѣлахъ указами... не изъяснено, о тѣхъ предлагать сенату, чтобы учинили на тѣ дѣла ясные указы... и какъ сочинять, доносить намъ“; онъ обращаетъ вниманіе сената на всѣ упущенія въ администраціи, представляетъ ему всякія отношенія прокуроровъ, по которымъ сенатъ долженъ былъ дѣлать свои опредѣленія.

Наконецъ, онъ является посредствующимъ звеномъ между Государемъ и сенатомъ; чрезъ него Государь удостовѣрялся, вѣрно ли сенаторы понимаютъ его предначертанія и исполняютъ свои обязанности. „Сей чинъ яко око наше и стряпчей о дѣлахъ государственныхъ“ [1]).

Учрежденіе генералъ-прокурора умалило власть сенатскаго присутствія, но не ограничило власти сената, въ составъ котораго онъ входилъ. До смерти Петра Великаго сенатъ оставался средоточіемъ всего верховнаго управленія.

§ 114. При первомъ же учрежденіи сената въ его вѣдѣніе были переданы дѣла разряднаго приказа, тогда же уничтоженнаго [2]). Отъ разряда сенатъ наслѣдовалъ много правъ. Старый разрядъ вѣдалъ служилыхъ людей разныхъ чиновъ и былъ средоточіемъ всѣхъ правительственныхъ распоряженій по служебной части [3]). Изъ разряда исходила значительная часть именныхъ указовъ; прочія мѣста, получивъ именные указы, должны были сообщать о нихъ разряду [4]). Съ учрежденіемъ сената и уничтоженіемъ разряда, сенатъ сдѣлался средоточіемъ распоряженій высшаго правительства; затѣмъ къ нему перешла и спеціальная задача разряда: „писать въ чины“, вести списки служилому сословію, вызывать на смотры взрослыхъ и недорослей, смотрѣть, чтобы никто не уклонялся отъ службы. Задача эта составила особый родъ дѣлъ при новомъ сенатѣ, сосредоточенный въ особомъ разрядномъ столѣ [5]). При условіяхъ великой сѣверной

[1]) Мое назв. соч., стр. 116 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 148 и слѣд. Ред.].

[2]) П. С. З. № 2321: „вмѣсто приказа разряднаго быть столу разрядному при вышеписанномъ сенатѣ“.

[3]) Котошихинъ, назв. соч., гл. VII. „А вѣдомы въ томъ приказѣ всякія воинскія дѣла... а также вѣдомы бояре, окольничіе, и думные, и ближніе люди, и стольники, и стряпчіе, и дворяне московскіе, и дьяки, и жильцы, и дворяне городовые, и дѣти боярскіе, и казаки, и солдаты, всякою службою“. Конечно, ко времени учрежденія сената прежній кругъ вѣдомства разряда, особенно послѣ учрежденія губерній (1708 г.), значительно сократился.

[4]) Кромѣ многихъ указовъ, ср. П. С. З. №№ 1491, 1707.

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 202 и слѣд.

войны сенатъ долженъ былъ неутомимо и настойчиво требовать отъ дворянъ исполненія ихъ тягла, на что указывали многія грозныя предписанія Петра. Въ вѣдѣніе сената поступили: а) шляхетство въ тѣсномъ смыслѣ; б) подьячіе и иные приказные люди во всемъ государствѣ.

Десять лѣтъ сенатъ непосредственно, при помощи разряднаго стола, завѣдывалъ служилыми людьми [1]). Но въ 1722 году учреждается особый „чинъ", которому и поручаются разрядныя дѣла [2]). 5-го февраля 1722 года герольдмейстеру Колычеву дана инструкція для отправленія его обязанности [3]). По этой инструкціи на него возлагается:

1. Веденіе списковъ всѣмъ дворянамъ въ государствѣ. Списки приказано вести троякіе: а) общіе — поименные и особые — по чинамъ; б) „кто изъ нихъ къ дѣламъ годится и употреблены будутъ и къ какимъ, порознь, и затѣмъ оныхъ останется; в) что у кого дѣтей".

2. Доставленіе молодымъ дворянамъ элементарнаго образованія, необходимаго для службы [4]).

3. Наблюденіе за тѣмъ, чтобы никто изъ дворянъ не уклонялся отъ службы, подъ предлогомъ „малыхъ дѣлъ" [5]).

4. Составленіе гербовъ дворянству [6]).

5. Внесеніе въ дворянскіе списки лицъ недворянскаго происхожденія, получившихъ на службѣ оберъ-офицерскій чинъ, и дѣтей ихъ, рожденныхъ въ оберъ-офицерствѣ.

Герольдмейстеръ состоялъ въ вѣдѣніи сената и дѣйствовалъ по его распоряженію, но дѣла чисто исполнительныя разрѣшались непосредственно въ его конторѣ. Герольдмейстерская контора составляла часть сенатской канцеляріи. Она была устроена на началѣ коллегіальномъ; при ней состояла особая канцелярія [7]).

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Вѣроятныя причины этой перемѣны см. у г. Петровскаго, стр. 215.

[3]) П. С. З. № 3896.

[4]) Тамъ же: „И понеже здѣсь еще ученіи не гораздо вкоренились, паче же въ гражданскихъ дѣлахъ, а особливо въ экономическихъ дѣлахъ почитай ничего нѣтъ; того ради, пока академіи исправятся, учинить ему краткую школу" и т. д. Но эта мысль Петра не осуществилась.

[5]) Тамъ же. „Онъ же повиненъ смотрѣть, дабы подъ именемъ малыхъ дѣлъ, по городамъ не укрывались, не маня никому подъ штрафомъ натуральной, или политической смерти".

[6]) Такъ какъ составленіе гербовъ въ Россіи было дѣло новое, то къ герольдмейстеру былъ назначенъ товарищъ, иностранецъ графъ Санти.

[7]) Петровскій, назв. соч., стр. 202 и 222: „Герольдмейстерская контора составляетъ часть сенатской канцеляріи, но часть независимую и отдѣльную отъ об-

§ 115. Въ первой инструкціи сената ему повелѣвалось „судъ имѣть нелицемѣрный и неправедныхъ судей наказывать отнятіемъ чести и всего имѣнія“. Долженъ ли былъ сенатъ сдѣлаться одною изъ судебныхъ инстанцій? Означенныя слова указа, повидимому, хотятъ сдѣлать изъ сената власть, надзирающую за отправленіемъ правосудія. Но при первоначальномъ учрежденіи сената врядъ ли можно было думать о точномъ разграниченіи суда и управленія. До учрежденія коллегій, высшею инстанціею по судебнымъ дѣламъ была расправная палата — единственный остатокъ боярской думы. Она состояла при сенатѣ и имѣла свой особый составъ. Каковы были отношенія сената къ палатѣ, этого ни одинъ законъ не опредѣлялъ. „Расправная палата“, замѣчаетъ г. Петровскій (стр. 251 и слѣд.), „служила для сената отводомъ громаднаго количества поступавшихъ къ нему судебныхъ дѣлъ, большинство которыхъ сенатъ и передавалъ въ нее, оставляя себѣ только наиболѣе важныя, или именнымъ указомъ велѣнное ему разобрать; или если дѣло почему нибудь интересовало кого нибудь изъ членовъ сената; или, наконецъ, такія, отъ рѣшенія которыхъ другія судебныя мѣста... отказываются по неясности или недостаточности законовъ“. При крайнемъ неустройствѣ органовъ правосудія, при неопредѣленности инстанцій сенатъ имѣлъ непосредственное отношеніе къ отправленію правосудія, хотя и чрезъ расправную палату. Нѣкоторыя дѣла онъ оставляетъ въ своемъ разсмотрѣніи; по инымъ онъ судитъ въ качествѣ даже не послѣдней, а первой инстанціи. Замѣчательно, что сенатъ самъ, по собственной своей иниціативѣ, установилъ первый распорядокъ въ тогдашнихъ инстанціяхъ, указавъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, расправной палатѣ не принимать къ разсмотрѣнію дѣлъ, не рѣшенныхъ въ низшихъ и среднихъ инстанціяхъ [1]). Въ 1714 г. порядокъ инстанцій былъ установленъ самимъ Петромъ. Прошенія всякаго рода велѣно подавать комендантамъ, на комендантовъ губернаторамъ, на губернаторовъ—сенату. Этимъ путемъ Государь думалъ устранить подачу челобитенъ непосредственно (т. е. минуя низшія мѣста) ему, хотя подача Государю прошенія на сенатъ и не воспрещалась: а ежели кому въ сенатѣ рѣшенья не учинятъ, тогда надлежитъ тому бить челомъ самому его царскому величеству [2]).

Но въ эпоху учрежденія коллегій взглядъ преобразователя измѣнился. Рѣчь зашла не только о томъ, чтобы оградить Государя отъ

щей. Она посылаетъ указы во всѣ присутственныя мѣста подобно сенату, такъ какъ она сама составляетъ часть сената“.

[1]) П. С. З. № 2710.

[2]) П. С. З. №№ 2787, 2865.

непосредственной подачи ему просьбъ, но и о томъ, чтобы предохранить сенатъ отъ превращенія его въ судебную инстанцію. Законодательныя мѣры, направленныя къ этой цѣли, начались съ знаменитаго указа 22-го декабря 1718 года и кончились учрежденіемъ должности рекетмейстера.

Еще прежде, до учрежденія должности рекетмейстера, былъ установленъ порядокъ подачи челобитенъ въ сенатъ и разсмотрѣнія ихъ. Указомъ 1718 г. юстицъ-коллегія объявлена послѣднею нормальною инстанціею для всего государства. Въ вѣдѣніе ея поступили и два высшія установленія, подвѣдомственныя прежде сенату: помѣстный приказъ и расправная палата [1]). Затѣмъ, на рѣшенія юстицъ-коллегіи допускались жалобы въ сенатъ [2]). Но въ сенатъ онѣ поступали не непосредственно. Пріемъ прошеній былъ порученъ сенатскому секретарю, который докладывалъ по нимъ Государю. Въ сенатъ поступали только челобитныя, подписанныя Государемъ [3]). Въ 1720 году Петръ рѣшился учредить особую должность для пріема челобитныхъ. Должность эта получила названіе рекетмейстера. Она не была замѣщена въ теченіе двухъ лѣтъ, но исполненіе ея было поручено секретарю Молчанову [4]). Въ 1722 году состоялось назначеніе въ рекетмейстеры В. К. Павлова. Основныя правила отправленія этой должности были выяснены въ именномъ указѣ 13 мая 1720 года, въ сенатской резолюціи на докладъ Молчанова, воспроизведенной и въ изданной впослѣдствіи инструкціи рекетмейстеру, и, наконецъ, въ именномъ указѣ о должности сената [5]).

Рекетмейстеру подавались жалобы двоякаго рода: а) на медленность и волокиту въ коллегіяхъ; б) на неправый судъ. Правила о томъ, какъ должно было поступать съ тѣми и другими, нѣкоторое время колебались. Наконецъ, законодательство остановилось на слѣдующихъ началахъ:

1. Получивъ основательную жалобу на медленность дѣлопроизводства, рекетмейстеръ самъ понуждалъ коллегію къ скорѣйшему

---

[1]) П. С. З. № 3224.

[2]) П. С. З. № 3261.

[3]) Тамъ же, п. 4. „Буде же вышній тотъ коллегіи юстиціи судъ, какою своею впредь неисправою, тѣмъ челобитчикамъ правосуднаго рѣшенія послѣ того не учинитъ, тогда о томъ имянно со изъясненіемъ прямыхъ важныхъ и правыхъ, а не притворныхъ причинъ, подавать челобитныя секретарю сенатскому, который, выслушавъ челобитную, представитъ ихъ царскому величеству, которыя челобитныя будетъ подписывать царское величество самъ“, и т. д.

[4]) П. С. З. №№ 3581, 3643.

[5]) Ср. предыд. прим. и П. С. З. №№ 3900 и 3978.

окончанію дѣла, и только въ случаѣ неисполненія его требованій докладывалъ о томъ сенату [1]).

2. Жалобы на неправый судъ докладывались рекетмейстеромъ Императору, и по его надписи рекетмейстеръ бралъ изъ коллегіи дѣло для доклада сенату. Только въ отсутствіе Императора жалобы могли быть прямо доложены сенату [2]).

Отсюда видно, что Петръ Великій желалъ освободить сенатъ отъ „челобитчиковыхъ" дѣлъ, оставивъ за нимъ только нѣкоторыя дѣла, къ которымъ принадлежали и преступленія по должности. Рекетмейстера можно назвать отводомъ сенатскимъ отъ судебныхъ дѣлъ. Только силою вещей и благодаря тогдашней формѣ процесса сенатъ съ теченіемъ времени превратился въ судебную инстанцію.

§ 116. Съ перемѣщеніемъ сената изъ Москвы, гдѣ онъ первоначально имѣлъ свое пребываніе, въ Петербургъ (съ 1714 года), является мысль объ учрежденіи въ Москвѣ особаго отдѣленія сената. Первоначально въ Москвѣ устроена канцелярія сенатскаго правленія, состоявшая изъ нѣсколькихъ подьячихъ подъ управленіемъ дьяка. Она исполняла различныя порученія сената, доставляла ему справки и т. д. Въ 1722 году, слѣдовательно, послѣ учрежденія коллегій и преобразованія сената, Государь указалъ учредить въ Москвѣ по конторѣ отъ каждой коллегіи и иадъ ними сенатскую контору [3]). Вскорѣ затѣмъ сенатору, управляющему конторой, дана была инструкція объ исправленіи его должности [4]). Мотивами къ учрежденію коллежскихъ и сенатской конторъ выставляются удобства мѣстныхъ жителей; необходимо было избавить ихъ отъ необходимости отправляться въ отдаленный Петербургъ за маловажными дѣлами [5]). Затѣмъ, учрежденіе конторъ облегчало сношеніе центральнаго правительства съ губерніями. Сенатская контора должна была состоять: 1) изъ сенатора, мѣнявшагося погодно, и 2) двухъ асессоровъ по назначенію сената [6]). На обязанность ея возлагалось: 1) исполненіе всѣхъ именныхъ и сенатскихъ указовъ и понужденіе мѣстъ и лицъ мѣстнаго управленія къ исполненію тре-

---

[1]) Инструкція рекетмейстеру (П. С. З. № 3900), п. 1.

[2]) Указъ о должности сената, 27 апрѣля 1722 года, п. 4. Кромѣ этихъ прямыхъ обязанностей, на рекетмейстера возлагались и другія порученія. Такъ, ему поручено было ходатайство по жалобамъ, приносимымъ на помѣщиковъ въ недозволеніи ими отыскивать въ ихъ земляхъ руду и устраивать заводы (Андреевскій, *Русск. Гос. Право*, стр. 212).

[3]) П. С. З. № 3887.

[4]) П. С. З. № 3951.

[5]) Петровскій, назв. соч., стр. 79, 81.

[6]) П. С. З. № 3951, п. 6.—Петровскій, назв. соч., стр. 79.

бованій высшаго правительства [1]); 2) разсмотрѣніе жалобъ на волокиту въ надворномъ судѣ или въ коллежскихъ конторахъ, и понужденіе послѣднихъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ и штрафованію неисправныхъ; 3) разсмотрѣніе жалобъ на неправыя рѣшенія означенныхъ выше установленій [2]); 4) надзоръ за коллежскими конторами [3]); 5) смотръ недорослей, имѣющихъ менѣе 100 душъ крестьянъ [4]). Приговоры сенатской конторы по дѣламъ важнымъ представляются на утвержденіе сената. Сюда же приносятся жалобы на неправильныя ея рѣшенія [5]).

§ 117. Въ царствованіе Петра Великаго сенатъ былъ средоточіемъ всего верховнаго управленія, средствомъ надзора за всѣми дѣйствіями администраціи и судебныхъ мѣстъ. Названіе „правительствующій“ вполнѣ соотвѣтствовало его назначенію. Учрежденіе его выразило мысль Петра, что законная монархія нуждается въ коллегіальныхъ установленіяхъ, что воля самого монарха должна выражаться чрезъ коллегію, „дабы не клеветали непокоривые человѣцы, что се или оное силою паче или по прихотямъ своимъ, нежели судомъ или истиною, заповѣдуетъ монархъ“.

Этимъ и объясняются обширныя полномочія сената, который несомнѣнно имѣлъ, во первыхъ, обширную власть въ томъ смыслѣ, что мѣста управленія подчиненнаго были въ его вѣдѣніи, и въ его рукахъ сосредоточивались назначенія на должности; во вторыхъ, ему принадлежалъ надзоръ за отправленіемъ правосудія; наконецъ, въ третьихъ, сенатъ имѣлъ инициативу въ законодательныхъ дѣлахъ. Мало того: сенатъ самъ издавалъ указы, которые восполняли пробѣлы законодательства,—слѣдовательно, онъ имѣлъ власть издавать общія распоряженія. Спрашивается: была ли это законодательная власть? Конечно, законодательство не можетъ быть отдѣльно отъ власти верховной, которой она составляетъ самый существенный аттрибутъ, и сенату никогда не принадлежала власть законодательная, но ему принадлежала власть распорядительная въ той формѣ, въ какой она въ настоящее время даже въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ власти исполнительной. Въ конституціонныхъ государствахъ власть исполнительная по собственному праву и инициативѣ можетъ, въ извѣстныхъ условіяхъ, издавать распоряженія, касающіяся законодательныхъ вопросовъ.

---

[1]) П. С. З. № 3951, пп. 1 и 2.
[2]) Тамъ же, пп. 3—5.
[3]) Тамъ же, п. 6.
[4]) Петровскій, назв. соч., стр. 80.
[5]) Тамъ же.

Распоряженія эти получаютъ обязательную силу подъ условіемъ утвержденія ихъ, впослѣдствіи, палатами. Точно такъ же и сенату было дано право издавать разные указы по всѣмъ частямъ управленія, съ тѣмъ, чтобы они представлялись на утвержденіе Императора и только послѣ утвержденія становились бы общимъ правиломъ [1]). Изъ всего сказаннаго видно, что сенатъ, на самомъ дѣлѣ, былъ первенствующимъ мѣстомъ въ государственномъ управленіи и, при всѣхъ своихъ тогдашнихъ несовершенствахъ, долженъ былъ положить начало коллегіальному управленію государствомъ. Но не успѣлъ преобразователь закрыть глазъ, какъ его любимое учрежденіе было вытѣснено изъ области верховнаго управленія.

Упадокъ сената.

(1726 — 1741).

§ 118. Два учрежденія, слѣдовавшія одно за другимъ, лишили сенатъ прежняго его значенія; это были: верховный тайный совѣтъ и кабинетъ.

Изложеніе исторіи возникновенія, могущества и упадка верховнаго тайнаго совѣта не входитъ въ нашу задачу [2]). Намъ предстоитъ только опредѣлить, какъ власть этого учрежденія отразилась на правахъ сената. Не подлежитъ сомнѣнію, что верховный тайный совѣтъ установленъ въ противность сенату. Учрежденію его предшествовала жаркая борьба между всесильнымъ Меншиковымъ и сенатомъ. Борьба принимала уже угрожающіе размѣры, и Екатерина I согласилась на учрежденіе совѣта для умиротворенія партіи недовольныхъ вельможъ [3]). Указъ объ устройствѣ и правахъ совѣта состоялся 8-го февраля 1726 г. [4]). Сенатъ, на другой день по полученіи указа, послалъ экзекутора объявить, что онъ, „оставаясь въ прежнемъ своемъ состояніи, принять указа этого не можетъ“ [5]). Императрица послала

---

[1]) Ср. тамъ же, стр. 230—246.—См. также рецензію г. Коркунова на трудъ г. Цетровскаго, помѣщ. въ *Журналѣ Гражд. и Угол. Права* за 1875 годъ.

[2]) Ср. мое назв. соч., стр. 136—165. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 166—191. Ред.].—Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. XVIII и XIX. — Протоколы верх. тайн. совѣта, въ *Чтеніяхъ Моск. Общ. исторіи и древн.* за 1858 годъ, кн. III. *Сборникъ Русск. Истор. Общ.*, т. 55, заключающій въ себѣ протоколы, журналы и указы верх. тайн. совѣта, 1726—1730. Спб. 1886 г.

[3]) Соловьевъ, назв. соч., т. XVIII, стр. 283 и слѣд.

[4]) П. С. З. № 4830.

[5]) Грустный и смѣшной разсказъ объ этомъ у Соловьева, тамъ же, стр. 291 и слѣд.

въ сенатъ кабинетъ-секретаря Макарова, чтобы онъ подтвердилъ ему поступать непремѣнно по ея указу. Сенатъ долженъ былъ уступить [1]).

Существо новаго учрежденія, созданнаго внезапно, уяснилось не сразу. Первоначальный указъ гласитъ, что совѣтъ учрежденъ для „важныхъ“ внутреннихъ и внѣшнихъ дѣлъ. Но родъ этихъ дѣлъ и отношеніе ихъ къ кругу вѣдомства сенату не были опредѣлены. Особымъ мнѣніемъ совѣта, утвержденнымъ Императрицею, были установлены слѣдующія начала: 1) совѣтъ не долженъ считаться особою коллегіею, „потому что онъ служитъ только къ облегченію Е. В. въ тяжкомъ бремени правленія“; 2) никакимъ указамъ прежде не выходить, пока они въ тайномъ совѣтѣ совершенно не состоялись [2]); 3) дѣла, подлежащія вѣдѣнію тайнаго совѣта, суть: а) чужестранныя, б) всѣ требующія Высочайшаго разрѣшенія; 4) сенатъ и „прочія“ коллегіи остаются при своихъ уставахъ; но о важнѣйшихъ и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія должны представлять въ совѣтъ; 5) первыя три коллегіи [3]) объявлены независимыми отъ сената; 6) дозволено приносить въ тайный совѣтъ апелляціи на сенатъ и первыя три коллегіи; 7) у сената отнято названіе „правительствующій“: ему велѣно называться „высокимъ“ [4]). Онъ посылаетъ въ совѣтъ доношенія, а отъ него получаетъ указы [5]). Должность генералъ-прокурора, игравшаго такую роль въ царствованіе Петра, была фактически упразднена. Генералъ-прокуроръ Ягужинскій, соперникъ Меншикова, не получилъ мѣста въ совѣтѣ и былъ отправленъ резидентомъ въ Польшу [6]).

Такимъ образомъ, уже съ самаго начала обнаружились стремленія партіи, создавшей совѣтъ; она хотѣла унизить сенатъ въ угоду олигархіи временщиковъ; она хотѣла взять подъ свою опеку верховную власть, сдѣлавъ тайный совѣтъ какъ бы частью этой власти [7]). Царствованія Екатерины I и Петра II были благопріятны для этихъ стремленій: смѣнялись временщики, но существо дѣла оставалось то же [8]). Учрежденный сначала для „важнѣйшихъ“ дѣлъ, совѣтъ

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 137 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 167. Ред.].

[2]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 285.

[3]) Военная, морская и иностранныхъ дѣлъ.

[4]) П. С. З. № 4853.

[5]) Тамъ же, № 4862.

[6]) Мое назв. соч., стр. 139. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 168 и 169. Ред.].

[7]) Новость (объ учрежденіи совѣта) произвела сильное впечатлѣніе. Иностраннымъ министрамъ представилось, что „это шагъ къ перемѣнѣ формы правленія“. Соловьевъ, тамъ же, стр. 287.

[8]) Первоначально въ тайный совѣтъ были назначены: кн. Меншиковъ, гр. Апраксинъ, гр. Головкинъ, гр. Толстой, кн. Д. М. Голицынъ и Остерманъ. Послѣ

постепенно подчиняетъ себѣ всѣ части управленія. Онъ присвоилъ себѣ право назначать сенаторовъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ сенатомъ; ограничилъ право сената опредѣлять на должности, предписавъ ему представлять кандидатовъ себѣ на утвержденіе. Даже судебное значеніе сената было унижено. Должность рекетмейстера уничтожена, и исправленіе ея возложено на сенатскаго оберъ-секретаря. Рѣшенія сената по важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ поступали на утвержденіе совѣта, сдѣлавшагося также апелляціонною инстанціею. Ревизіонъ-коллегія, присоединенная къ сенату Петромъ, возстановлена и поставлена подъ надзоръ совѣта. Самъ сенатъ долженъ былъ представлять ей отчеты. Двѣ коллегіи—воинскихъ и иностранныхъ дѣлъ—поставлены были даже выше сената: онѣ успѣли освободиться изъ подъ опеки совѣта [1]). Благодаря этимъ перемѣнамъ, вся система, созданная Петромъ, разрушилась [2]).

Послѣ смерти Петра II, претензіи верх. тайн. совѣта зашли дальше. По предложенію кн. Д. М. Голицына, онъ задумалъ юридически ограничить въ свою пользу власть вновь избранной императрицы Анны Ивановны, предложивъ ей престолъ на извѣстныхъ „кондиціяхъ“ [3]). Но на этотъ разъ противная партія одолѣла. Ѳеофанъ Прокоповичъ, Ягужинскій, сенатъ, знатнѣйшее дворянство, генералитетъ настояли на отмѣнѣ кондицій (25 февраля 1730 г.). Въ одномъ прошеніи, поданномъ Императрицѣ дворянствомъ, говорилось, между прочимъ: „также всеподданнѣйше В. И. В. просимъ, чтобы

паденія Меншикова, при Петрѣ II, тайный совѣтъ состоялъ четыре кн. Долгорукихъ, два кн. Голицыныхъ, Головкинъ и Остерманъ.

[1]) См. протоколы верх. тайн. совѣта и П. С. З. №№ 4885, 4847, 4853, 4862 4930, 4964, 4998, 5028, 5105, 5132.

[2]) О состояніи центральныхъ установленій при Петрѣ II—см. мое назв. соч., стр. 143 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 172 и слѣд. Ред.].

[3]) „Кондиціи эти состояли въ слѣдующемъ: 1) Императрица обѣщалась блюсти интересы православной церкви; 2) не вступать въ бракъ и не назначать себѣ наслѣдника; 3) „содержать въ восьми персонахъ“ верх. тайн. совѣтъ и безъ его согласія: „1) ни съ кѣмъ войны не вчинать; 2) миру не заключать; 3) вѣрныхъ нашихъ подданныхъ никакими податьми не отягощать; 4) въ знатные чины, какъ въ статскіе, такъ и въ военные сухопутные и морскіе выше полковничья ранга не жаловать, ниже къ знатнымъ дѣламъ никого не опредѣлять, а гвардіи и прочимъ войскамъ быть подъ вѣдѣніемъ верх. тайн. совѣта; 5) у шляхетства живота, имѣнія и чести безъ суда не отнимать; 6) вотчины и деревни не жаловать; 7) въ придворные чины какъ русскихъ, такъ и иноземцевъ не производить; 8) государственные доходы въ расходы не употреблять и всѣхъ вѣрныхъ своихъ подданныхъ въ неотмѣнной милости содержать; а буде чего по сему обѣщанію не исполню, то лишена буду короны Россійской“. Протоколы верх. тайн. совѣта. — Соловьевъ, назв. соч., т. XIX, стр. 246 — 247. — *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 354 и слѣд., 359.

соизволили сочинить вмѣсто верховнаго совѣта и высокаго сената одинъ правительствующій сенатъ, какъ при Петрѣ I было, и исполнить его довольнымъ числомъ, 21 персоной“ [1]).

Просьба эта была исполнена немедленно: 4 марта послѣдовалъ указъ о возстановленіи сената въ прежней его силѣ и съ назначеніемъ 21 сенатора [2]). На другой день, 5 марта, сенаторы присягали и немедленно имѣли разсужденіе, надлежитъ ли въ сенатѣ быть генералъ-прокурору, оберъ-прокурору и рекетмейстеру? „Разсудили, что рекетмейстеру быть надлежитъ; но отъ безпокойныхъ блюстителей и напоминателей закона себя освободили“ [3]). Такимъ образомъ, сенату предстояло занять положеніе болѣе самостоятельное, чѣмъ даже при Петрѣ Великомъ. Сенатъ воспользовался своими правами, чтобы снова сосредоточить все управленіе въ своихъ рукахъ [4]). Для надзора за сенатомъ, Императрица прибѣгла къ самому умѣренному средству. Каждую субботу онъ долженъ былъ представлять ей два рапорта: одинъ о рѣшенныхъ дѣлахъ, другой—о такихъ, которыя безъ доклада Е. В. рѣшены быть не могутъ [5]). Императрица имѣла, повидимому, серьезное намѣреніе обезпечить за сенатомъ его первенствующее значеніе, давъ ему новую организацію [6]). Въ первый разъ сенатъ раздѣляется на департаменты. Мѣра эта обусловливается по ея мнѣнію, необходимостью освободить сенатъ изъ подъ вліянія канцеляріи [7]). Дѣла, подвѣдомственныя сенату, должны были распредѣляться слѣдующимъ образомъ: въ 1-мъ—дѣла духовныя, „въ чемъ они могутъ касаться пр. сената“; во 2-мъ—дѣла военной и морской коллегіи; въ 3-мъ—дѣла камеръ-коллегіи; въ 4-мъ—дѣла челобитчиковы и юстицъ-коллегіи; въ 5-мъ—дѣла купеческія, о государственныхъ заводахъ, фабрикахъ и бергверкахъ.

---

[1]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 267.—Ср. любопытную переписку Лефорта, *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 365 и слѣд.

[2]) П. С. З. № 5510. Замѣчательно, что въ числѣ 21 не было ни одного иностраннаго имени, кромѣ обрусѣвшаго Остермана. Время Бирона еще не настало. Ср. *Сборникъ Русск. Ист. Общ.*, т. V, стр. 372 и слѣд.

[3]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 271 и слѣд.

[4]) П. С. З. №№ 5518, 5522, 5529, 5534, 5543, 5598, 5603 и др.

[5]) П. С. З. № 5566.

[6]) П. С. З. №№ 5570, 5587, 5606. Эта попытка, впрочемъ, не осуществилась.

[7]) Указывая, что сенатъ рѣшаетъ дѣла по выпискамъ и докладамъ канцелярій, Императрица замѣчаетъ: „натурально, что въ докладахъ и выпискахъ, хотя и не по какимъ страстямъ, однакожъ отъ простоты, отъ многодѣльства, отъ скораго спѣшенія, или отъ иного какого случая какія прегрѣшенія бываютъ, отъ которыхъ и безъ всякой вины правительствующаго сената въ резолюціяхъ временъ какія несходства произойти могутъ, къ тому же отъ множества дѣлъ государственныхъ, такъ и челобитчиковыхъ, которыя надобно слушать и рѣшать всему собранію, недостаетъ времени“.

Несмотря на то, что сенатъ думалъ обойтись безъ генералъ-прокурора, должность эта была возстановлена въ октябрѣ 1730 года [1]). Мотивомъ къ этому распоряженію выставляется медленность сенатскаго дѣлопроизводства, небреженіе о государственныхъ дѣлахъ и значительныя остановки. Всѣ эти неудобства предполагалось устранить назначеніемъ генералъ-прокурора, довѣренной должности Петра Великаго; „какимъ же указомъ оный чинъ по кончинѣ дяди нашего и государя отставленъ и кѣмъ отрѣшенъ, о томъ намъ неизвѣстно", прибавляетъ указъ. Сенатъ былъ возстановленъ, слѣдовательно, въ полномъ комплектѣ. Но скоро онъ испыталъ новую катастрофу.

§ 119. При возстановленіи должности генералъ-прокурора, она была поручена тому же Ягужинскому, смертельному врагу Остермана. Послѣдній скоро низвергъ его, опираясь на партію иностранцевъ [2]). Ягужинскій былъ отправленъ въ Берлинъ (1731). Вмѣстѣ съ паденіемъ генералъ-прокурора, имѣвшаго такое значеніе для высшей администраціи [3]), явилась мысль объ учрежденіи особаго совѣта, составленнаго изъ немногихъ лицъ. Въ ноябрѣ 1731 года учрежденіе это и явилось подъ именемъ кабинета [4]). Можетъ быть, образцомъ для него явился прусскій кабинетъ, учрежденный въ 1728 году [5]). Не имѣя политическихъ претензій верховнаго тайнаго совѣта, кабинетъ получилъ, однако, большое значеніе въ администраціи и сдѣлался самостоятельнымъ учрежденіемъ. Первоначальная цѣль кабинета объяснена въ указѣ 10-го ноября: кабинетъ, — говорилось здѣсь,—учрежденъ „для лучшаго и порядочнѣйшаго отправленія всѣхъ государственныхъ дѣлъ, къ собственному нашему всемилостивѣйшему разрѣшенію принадлежащихъ". Но вмѣстѣ съ тѣмъ ему ввѣренъ надзоръ за всѣми государственными установленіями. Сенату, синоду, коллегіямъ, приказамъ и канцеляріямъ велѣно подавать въ кабинетъ ежемѣсячные рапорты о челобитчиковыхъ дѣлахъ для усмотрѣнія, „безволокитно-ль онымъ рѣшенія бываютъ" [6]). Затѣмъ, вѣдѣнію его подчинились самыя различныя дѣла, преимущественно по воинскому управленію [7]) и финансовой части [8]). Значеніе каби-

---

[1]) П. С. З. № 5625.

[2]) Ср. мое назв. соч., стр. 150 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 178 и слѣд. Ред.].

[3]) Новаго назначенія ген.-прок. не послѣдовало до 1740 года.

[4]) П. С. З. № 5871.

[5]) См. выше, § 92.

[6]) П. С. З. № 5872.

[7]) П. С. З. №№ 6155, 6883, 7188.

[8]) П. С. З. № 5958 и друг.

нета увеличилось вслѣдствіе того, что указъ, подписанный тремя кабинетъ-министрами, имѣлъ силу именного повелѣнія [1]). Сенатъ теряетъ значеніе даже въ глазахъ собственныхъ членовъ. Старые сенаторы вовсе не ходили въ сенатъ, а графъ Головкинъ не выходилъ изъ дому. Въ сенатъ являлись только два лица [2]). Правда, къ концу царствованія Анны Ивановны значеніе сената какъ будто поднимается. Въ 1740 г. при немъ снова появляется генералъ-прокуроръ [3]); кабинетъ какъ бы сливается съ сенатомъ, и періодъ времени отъ 1738 до 1740 года изобилуетъ, такъ называемыми, „общими разсужденіями“ кабинета съ сенатомъ. Можетъ быть, дѣло Артемія Волынскаго дискредитировало кабинетъ, а вопросъ о регентствѣ побуждалъ Бирона ласкать сенатъ и его партію [4]).

По смерти Анны Ивановны и низверженіи Бирона, кабинетъ, служившій прежде честолюбію Остермана, сдѣлался орудіемъ въ рукахъ Миниха. Онъ усилилъ значеніе кабинета и перенесъ въ него центръ администраціи. Учреждена была должность „перваго министра“, которую занялъ Минихъ. Кабинетъ раздѣленъ на три департамента. Первый назначался для дѣлъ военныхъ и находился въ завѣдываніи Миниха, который долженъ былъ рапортовать герцогу брауншвейгскому [5]); во второмъ Остерманъ завѣдывалъ иностранными сношеніями и дѣлами по флоту. Въ третьемъ князь Черкасскій и графъ Головкинъ вѣдали внутреннія дѣла [6]). Наконецъ, кабинетъ принялъ участіе и въ отправленіи правосудія [7]). Вскорѣ послѣ этого указа, Минихъ лишился мѣста перваго министра, уступивъ свое вліяніе Остерману [8]). Попытка Миниха была послѣднею въ своемъ родѣ. Нельзя сказать, чтобы какъ она, такъ и всѣ предыдущія мѣры содѣйствовали „лучшему и порядочнѣйшему управленію дѣлъ“. Партіи, возставшія противъ учрежденій Петра Великаго, истощили свои силы. Настало время возвратиться къ завѣщаннымъ имъ идеямъ.

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 158. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 181. Ред.].

[2]) Минихъ, *Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'Empire de Russie*, стр. 85 и слѣд.

[3]) Мое назв. соч., стр. 158 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 185 и 186. Ред.]. — Ср. П. С. З. №№ 7486, 7558, 7621, 7815 и 8109.

[4]) *Маркизъ Ла-Шетарди*, соч. Пекарскаго, стр. 289.

[5]) Мужу правительницы Анны Леопольдовны.

[6]) П. С. З. № 8326.

[7]) П. С. З. № 8293. Въ этомъ указѣ правительница обѣщаетъ сама рѣшать судныя дѣла. Относительно Миниховскаго кабинета см. №№ 8288, 8299, 8345, 8310.

[8]) Соловьевъ, назв. соч., т. XXI, стр. 34 и слѣд. Послѣ паденія Миниха отмѣненъ былъ и указъ „о челобитныхъ“, П. С. З. № 8345.

Сенатъ при Елисаветѣ Петровнѣ.

(1741—1761).

§ 120. Указъ о возстановленіи сената въ прежней его должности, данный Елисаветою Петровною вскорѣ по вступленіи ея на престолъ [1]), выражаетъ какъ бы отреченіе отъ политики партій, исказившихъ учрежденія Петра Великаго. Онъ прямо осуждаетъ верховный тайный совѣтъ и кабинетъ, какъ учрежденія, несогласныя съ государственнымъ порядкомъ, установленнымъ преобразователемъ. Указъ говоритъ, что верховный тайный совѣтъ учрежденъ вслѣдствіе „происковъ нѣкоторыхъ", и что имъ нарушенъ прежній „порядокъ правленія"; что хотя Анна Ивановна и возстановила первоначально прежній порядокъ, но „въ другой годъ ея жъ владѣнія онъ паки оставленъ сочиненіемъ кабинета... отъ чего произошло многое упущеніе дѣлъ государственныхъ, внутреннихъ всякаго званія; а правосудіе уже и весьма въ слабость пришло". „И для того", продолжаетъ указъ, „повелѣваемъ, къ отвращенію бывшихъ до сего времени непорядковъ въ правленіи государства, слѣдующее: правительствующій нашъ сенатъ да будетъ имѣть прежде бывшую свою силу и власть въ правленіи внутреннихъ всякаго званія государственныхъ дѣлъ" [2]).

Возстановленіе сената на этотъ разъ было дѣйствительное. Внутреннее управленіе отдано въ его распоряженіе. Одни иностранныя дѣла отданы въ вѣдѣніе особыхъ лицъ, во главѣ которыхъ стоялъ государственный канцлеръ [3]).

Описаніе и оцѣнка дѣятельности сената за двадцать лѣтъ его могущества довольно затруднительны. Она находится въ связи со всѣми событіями царствованія Елисаветы Петровны [4]). Для нашей цѣли достаточно представить краткій обзоръ дѣлъ, бывшихъ въ вѣдѣніи сената—онъ уясняетъ и объемъ его власти.

Одинъ изъ первыхъ вопросовъ, на который сенатъ долженъ былъ обратить вниманіе, былъ вопросъ финансовый. Финансовое разстрой-

---

[1]) 25 ноября 1741 года. Указъ о возстановленіи сената послѣдовалъ 12 декабря 1742. См. П. С. З. № 8480.

[2]) Для присутствія въ сенатѣ было назначено 14 лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ утверждены въ своихъ должностяхъ генералъ-прокуроръ кн. Никита Трубецкой и оберъ-прокуроръ Иванъ Брылкинъ.

[3]) Канцлеромъ въ это время былъ кн. А. Черкасскій; онъ присутствовалъ и въ сенатѣ.

[4]) Для исторіи царствованія Елисаветы Петровны см. Соловьевъ, назв. соч., т. XX—XXIV, и Ешевскаго, Царств. Елис. Петр., въ *Полн. собр. соч.*

ство въ послѣднее царствованіе дошло до крайнихъ предѣловъ. Звонкая монета—золотая и серебряная—исчезала изъ обращенія. На сенатъ было теперь возложено попеченіе объ удержаніи звонкой монеты въ предѣлахъ государства [1]). Не менѣе трудное дѣло, возложенное на сенатъ, было регулированіе соляной промышленности и снабженіе народа этимъ предметомъ первой необходимости. Въ связи съ этимъ, продажа вина и винокуреніе также состояли подъ его непосредственнымъ вѣдѣніемъ [2]). Въ теченіе трехъ послѣднихъ царствованій никто не думалъ о народной переписи—вопросѣ чрезвычайно важномъ, какъ по финансовымъ соображеніямъ, такъ и по тому, что сословія въ то время не установились окончательно. „Особенно между духовенствомъ и податными классами трудно было провести границу; самое броженіе народа еще не кончилось. Еще недалеко было то время, когда онъ толпами бѣжалъ изъ Россіи или бродилъ съ мѣста на мѣсто, думая укрыться отъ преслѣдованія безпощадной администраціи. При неопредѣленности юридическаго положенія множества лицъ, возникало много недоумѣній. Разрѣшить всѣ эти недоумѣнія, подчинить разбѣжавшійся и разогнанный народъ переписи, найти каждому званію свое мѣсто было теперь задачею сената“ [3]).

Заботы о благосостояніи народномъ, о содѣйствіи торговлѣ, промышленности, во всѣхъ ихъ видахъ, были также предоставлены сенату. П. С. З. содержитъ множество его распоряженій относительно предметовъ внѣшней торговли и таможенъ [4]), банковъ дворянскаго и коммерческаго [5]), мануфактуръ и заводской промышленности [6]). По его иниціативѣ и подъ его руководствомъ были положены твердыя основанія государственному межеванію, организованному при Екатеринѣ II [7]). По иниціативѣ сената были уничтожены въ 1753 г. внутренніе таможенные мелочные сборы. Въ его вѣдѣніе былъ отданъ первый нашъ университетъ. Скоро послѣ основанія университета, сенатскимъ указомъ учреждена академія художествъ. Въ

---

[1]) Ср. мое назв. соч., стр. 169, примѣч. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 195, прим. Ред.].

[2]) См. Соловьевъ, назв. соч., т. XXI, и мое назв. соч., стр. 173, примѣч. 2. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 198, прим. 2. Ред.].

[3]) П. С. З. №№ 8619, 8811, 8835 и мн. друг.

[4]) П. С. З. №№ 8828, 8919, 9064, 9331 и мн. друг.

[5]) П. С. З. №№ 10259, 10265, 10271 и мн. друг.

[6]) П. С. З. №№ 8826, 8895, 8921, 9889, 9954 и мн. друг.

[7]) Неволинъ, *Собр. соч.*, т. VI, Объ успѣхахъ государственнаго межеванія въ Россіи до императрицы Екатерины II, стр. 505 и слѣд. — П. С. З. №№ 9259, 9361 и мн. друг.

1760 г. онъ велѣлъ сочинить и представить себѣ штаты и планъ для учрежденія гимназій и школъ въ губерніяхъ [1]).

Не меньше заботъ представляли дѣла внутренней безопасности. Въ теченіе царствованія Елисаветы сенатъ принимаетъ мѣры для искорененія воровъ и разбойниковъ, нищенства, для помощи отъ голода, свирѣпствовавшаго въ тогдашней Россіи [2]). Мѣстное управленіе полнѣе подчинилось сенату; въ его рукахъ сосредоточивалось право назначенія воеводъ [3]). Военная администрація также не была исключена изъ его компетенціи. Важнѣйшіе вопросы по военному бюджету, о штатахъ, объ отчетности представлялись на его усмотрѣніе. Укомплектованіе полковъ и наборы находятся въ его распоряженіи. Подъ его же руководствомъ находились обмундированіе и продовольствіе арміи, равно какъ и ея вооруженіе. Образцы оружія присылались обыкновенно въ сенатъ, который уже распоряжался о сдѣланіи оружія по этому образцу для всей арміи [4]).

Наконецъ, и духовное вѣдомство было поставлено въ зависимость отъ сената. Доклады синодскаго оберъ-прокурора шли къ Императрицѣ черезъ сенатскаго генералъ-прокурора [5]). Вмѣстѣ съ синодомъ, сенатъ разсматривалъ и разрѣшалъ многіе вопросы духовнаго управленія: по штатамъ церквей, по огражденію и распространенію православія и т. д. [6]).

§ 121. Такой обширный кругъ вѣдомства предполагалъ и значительную степень власти для разрѣшенія дѣлъ, лежавшихъ на попеченіи сената. Дѣйствительно, сенатъ въ царствованіе Елисаветы былъ, выражаясь языкомъ Петра Великаго, ея „высокоповѣреннымъ". Всѣ части управленія были подъ его строгимъ контролемъ и въ полной зависимости, переходившей даже необходимые предѣлы [7]). Для доказательства объема его полномочій достаточно привести нѣсколько примѣровъ. Извѣстно, что пріостановленіе смертной казни состоялось въ 1751 и 1753 годахъ, по распоряженію сената; но раньше того, въ 1744 г., сенатъ воспретилъ приводить въ испол-

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 191. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 214. Ред.].

[2]) Тамъ же, стр. 186 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 210 и слѣд. Ред.].

[3]) П. С. З. №№ 8550, 8865, 9084 и др.

[4]) Ссылки на П. С. З. см. въ моемъ назв. соч., стр. 185. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 208. Ред.].

[5]) См. *Жизнь кн. Шаховскаго*, соч. Радищева, стр. 58, 59 и 63. Впослѣдствіи оберъ-прокуроръ синода пріобрѣлъ больше самостоятельности.

[6]) П. С. З. №№ 8507, 8762, 8763 и др.

[7]) Екатерина II жаловалась впослѣдствіи на „безмолвное состояніе", въ которое приведены были коллегіи сенатомъ. См. секретнѣйшее наставленіе кн. Вяземскому.

ненiе смертные приговоры безъ сенатскаго утвержденiя; этотъ указъ былъ подтвержденъ чрезъ четыре года [1]). Въ 1742 году сенатъ призналъ малолѣтними лицъ обоего пола до 17 лѣтъ и освободилъ ихъ, въ случаѣ тяжкихъ преступленiй, отъ пытки и смертной казни [2]). Въ случаѣ чрезвычайныхъ народныхъ бѣдствiй онъ разрѣшалъ себѣ чрезвычайныя, диктаторскiя мѣры. Такъ, въ 1750 году, по случаю голода, онъ велѣлъ описать хлѣбъ у помѣщиковъ, купцовъ и промышленниковъ, для раздачи его людямъ неимущимъ; вмѣстѣ съ этимъ, помѣщикамъ было запрещено винокуренiе, и они обязаны были не только кормить крестьянъ, но и дать имъ сѣмена на обсѣменѣнiе полей до будущаго урожая хлѣба [3]). Въ 1757 году онъ своею властью смягчилъ тѣлесныя наказанiя для лицъ женскаго пола: именно, онъ приказалъ тяжкихъ преступницъ, по наказанiи кнутомъ, ссылать въ Сибирь, не вырывая у нихъ ноздрей и не ставя на лицѣ знаковъ [4]). Сила сената при Елисаветѣ доказывается и „секретнѣйшимъ наставленiемъ“, даннымъ Екатериною II князю Вяземскому, хотя сила эта и выставляется въ видѣ злоупотребленiя. „Сенатъ“, говоритъ она, „установленъ для исполненiя законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто выдавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, однимъ словомъ—почти все и утѣснялъ прочiя судебныя мѣста въ ихъ законахъ и преимуществахъ“ [5]).

Учрежденiе конференцiи при Высочайшемъ дворѣ [6]) не особенно стѣснило права сената. Она, какъ сказано выше, установлена была для разсужденiя о внѣшнихъ дѣлахъ. Дѣла внутренней администрацiи поручались ей по исключенiю.

Реформы Екатерины II и Павла I.

(1762—1801).

§ 122. Кратковременное царствованiе Петра III не оставило существенныхъ слѣдовъ на учрежденiи сената, но царствованiе Екатерины II готовило ему глубокiя измѣненiя. Конечно, общее значенiе сената не отмѣнялось никакимъ закономъ; напротивъ, оно признавалось и подтверждалось. Формально правительствующiй се-

---

[1]) П. С. З. №№ 8944, 9871, 9872, 9875, 9911, 10113 и друг.
[2]) П. С. З. № 8601.
[3]) П. С. З. № 9709.
[4]) П. С. З. № 10686.
[5]) См. мое назв. соч., стр. 206 [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 227. Ред.].
[6]) См. выше, стр. 211, прим. 5.

натъ оставался высшимъ судебнымъ и правительственнымъ мѣстомъ имперіи. Сподвижники Екатерины любили ссылаться на ея царствованіе, какъ на время процвѣтанія сената, относя упадокъ его къ царствованію Павла I [1]). Но такой взглядъ врядъ ли можетъ быть принятъ. Напротивъ, подъ вліяніемъ общихъ узаконеній Императрицы, хотя и не касавшихся прямо сената, и отдѣльныхъ мѣръ, учрежденіе это видоизмѣнилось въ самомъ его существѣ.

Съ самаго начала своего царствованія Екатерина отнеслась къ сенату съ недовѣріемъ. Это видно и изъ ея записокъ, и изъ ея инструкцій генералъ-прокурору князю А. А. Вяземскому; это доказывается и многими принятыми ею мѣрами. Значительная доля недостатковъ прежняго царствованія поставлена на счетъ сенату. Конечно, на его долю приходилось не мало грѣховъ, но, кажется, обвиненія преувеличены. Множество безпорядковъ зависѣло отъ того, что о реформѣ мѣстнаго управленія никто не думалъ со времени Петра Великаго. Созданныя имъ учрежденія были отмѣнены или искажены. Не имѣя хорошей мѣстной администраціи, сенатъ, въ значительной степени, былъ парализованъ. Затѣмъ, великая доля безпорядковъ падаетъ на отвѣтственность временщиковъ, пользовавшихся довѣріемъ Императрицы. Въ пользу ихъ, напримѣръ, создавались монополіи, вредно вліявшія на торговлю [2]).

Но и не эти безпорядки указали Екатеринѣ планъ преобразованій. Ея личный характеръ, взгляды, просвѣщенные знакомствомъ съ политическою философіею XVIII вѣка, препятствовали ей помириться съ сенатомъ, сильно напоминавшимъ боярскую думу, съ его полу-патріархальнымъ отношеніемъ къ управленію. Ее поражала отсталость взглядовъ, странное иногда невѣжество членовъ сената [3]). Затѣмъ,—что самое главное,—на русскомъ престолѣ была теперь женщина съ сильной волей, съ жаждою дѣятельности, съ рѣшительною наклонностью къ личному управленію. Она не напоминала Елисавету, предпочитавшую удовольствія частной жизни тревогамъ управленія. Екатерина не могла довѣриться какому либо учрежденію, поручивъ ему бремя администраціи. Задуманныя ею реформы требовали отъ нея постояннаго и напряженнаго вниманія и личнаго наблюденія. Этимъ объясняется многое изъ сдѣланнаго ею по отношенію къ сенату.

§ 123. Въ самомъ началѣ своего царствованія, именно въ 1763 г.,

---

[1]) Объ этихъ запискахъ см. ниже.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 177, примѣч. 1. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 201, прим. 1. Ред.].

[3]) Тамъ же, стр. 205. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 226 и 227. Ред.].

она рѣшилась исправить недостатки сенатскаго дѣлопроизводства, зависѣвшіе, по ея мнѣнію, отъ множества и разнообразія поступающихъ въ сенатъ дѣлъ, столь великаго, „что превосходитъ силы человѣческія всѣ оныя рѣшить въ надлежащее время“ [1]). Для устраненія этого неудобства, Императрица раздѣлила сенатъ на департаменты, поручивъ каждому изъ нихъ особый родъ дѣлъ. Всѣхъ департаментовъ учреждено 6; изъ нихъ 4—въ С.-Петербургѣ, а 2—въ Москвѣ, вмѣсто бывшей сенатской конторы. 1-му департаменту поручены государственныя внутреннія и политическія дѣла [2]), 2-му—судебныя, 3-му—дѣла по губерніямъ, состоявшимъ на особомъ положеніи [3]), и нѣкоторымъ спеціальнымъ управленіямъ [4]), 4-му—по военной и адмиралтейской коллегіямъ, съ зависящими отъ нихъ установленіями. Изъ московскихъ департаментовъ, 1-му поручено „отправленіе государственныхъ текущихъ дѣлъ, каковы нынѣ исправляетъ сенатская контора“, 2-му—„апелляціонныя дѣла и по герольдіи, противъ 2-го департамента“. Всѣ департаменты признаны самостоятельными коллегіями, „въ равной силѣ и достоинствѣ“. Каждый долженъ былъ рѣшать дѣла единогласно; въ случаѣ разногласія, дѣло переносилось въ общее собраніе [5]). Генералъ-прокуроръ состоялъ при 1-мъ департаментѣ; при прочихъ состояли оберъ-прокуроры [6]).

Легко замѣтить, что въ общихъ чертахъ указъ 1763 года положилъ основаніе нынѣ существующей организаціи сената. Для порядка дѣлопроизводства новое устройство представляло извѣстныя выгоды. Но раздѣленіе сената на отдѣльныя какъ бы коллегіи разрушило цѣлостность и единство этого учрежденія, что̀ отразилось и на его іерархическомъ значеніи. Сенатъ не падалъ, правда, весь разомъ, какъ во время Анны, но онъ падалъ по частямъ. Означенное дѣленіе не было объявлено чѣмъ то неизмѣннымъ; оно могло измѣниться по указаніямъ опыта [7]). Черезъ нѣсколько времени при сенатѣ учреждена была межевая экспедиція [8]), преобразованная въ 1794 году въ межевой департаментъ [9]). Подтверждено о стро-

---

[1]) П. С. З. № 11989.

[2]) Дѣла эти были многочисленны и разнообразны; сюда относились, между прочимъ, дѣла ревизскія, о доходахъ и расходахъ, по герольдіи, по синоду, по коллегіи экономіи, по монетной части, по финансовому управленію вообще и т. д.

[3]) Малороссія, Лифляндія, Эстляндія, Выборгская губернія, Нарва.

[4]) Академія наукъ, университетъ, академія художествъ, по медицинской коллегіи, и т. д.

[5]) Тамъ же, п. 5.

[6]) Тамъ же, п. 3 (съ 1774 г. въ 1-ый деп. назначенъ особый оберъ-прокуроръ).

[7]) Тамъ же, п. 2.

[8]) П. С. З. № 12488.

[9]) П. С. З. № 17227.

гомъ исполненіи сенатскихъ указовъ, съ опредѣленіемъ штрафовъ за неисполненіе [1]). Въ своемъ „наказѣ“ Императрица выразила взглядъ, что сенатъ есть то „хранилище законовъ“, какое должно существовать въ каждомъ государствѣ [2]).

§ 124. Но вся эта обстановка не остановила примѣненія другихъ взглядовъ на практикѣ. Во первыхъ, участіе сената въ дѣлахъ законодательныхъ замѣтно слабѣетъ. Съ самаго начала царствованія Екатерины разработка многихъ важныхъ вопросовъ была поручена разнымъ коммиссіямъ, подъ непосредственнымъ надзоромъ Императрицы [3]). Съ 1769 года въ разсмотрѣніи законодательныхъ вопросовъ принимаетъ участіе учрежденный въ этомъ году совѣтъ [4]). Затѣмъ, что̀ важнѣе всего, въ царствованіе Екатерины радикально измѣняется положеніе генералъ-прокурора. Онъ перестаетъ быть только „окомъ государевымъ“ при сенатѣ, но становится двигателемъ всего управленія. За это время онъ, дѣйствительно, сталъ первымъ министромъ относительно многихъ частей управленія [5]). Въ качествѣ начальника сенатской канцеляріи и всѣхъ оберъ-прокуроровъ, онъ безъ того имѣлъ преобладающее значеніе въ сенатѣ. Но къ этимъ общимъ его правамъ присоединились другія черты: онъ сдѣлался единственнымъ посредникомъ между сенатомъ и верховною властью, и нѣкоторыя части управленія перешли въ его непосредственное завѣдываніе. Таковы части: соляная [6]), вообще финансовая [7]), монетная, ассигнаціонный банкъ, впослѣдствіи почтовое управленіе [8]) и т. д.

Генералъ-прокуроръ не былъ единственнымъ лицомъ, вѣдавшимъ разныя части по порученію Императрицы и по особому ея довѣрію. Сосредоточеніе административной власти въ его рукахъ содѣйствовало еще ея единству [9]), но иныя довѣренныя лица ставились во

---

[1]) П. С. З. № 12710.

[2]) Наказъ, въ этомъ случаѣ, воспроизводитъ мысль Монтескьё.

[3]) Ср. мое назв. соч., стр. 214, примѣч. 2. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 234, прим. 4. Ред.].

[4]) См. выше, стр. 212, примѣч. 2.

[5]) Сперанскій говоритъ, что генералъ-прокуроръ въ это время соединялъ въ лицѣ своемъ званіе министра юстиціи, финансовъ, госуд. казначея и госуд. контролера „и по всѣмъ симъ частямъ непосредственно подносилъ доклады“. *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 33.

[6]) Ср. мое назв. соч., стр. 247 и примѣч. 1. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 263 и прим. 1. Ред.].

[7]) Тамъ же, стр. 240 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 257 и слѣд. Ред.].

[8]) Тамъ же, стр. 244, 248 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 260, 261, 264 и слѣд. Ред.].

[9]) Неизвѣстный составитель любопытной записки: „Проектъ системы граждан-

главѣ другихъ управленій, съ непосредственнымъ подчиненіемъ ихъ Императрицѣ. Такая система личныхъ порученій установилась, во первыхъ, по давнишнему желанію Государыни освободить коллегіи отъ излишней зависимости ихъ отъ сената; во вторыхъ, изъ желанія подчинить извѣстныя части своему личному наблюденію. Это двоякое стремленіе обнаружилось при порученіи камеръ-коллегіи кн. Куракину [1]), при учрежденіи канцеляріи опекунства иностранныхъ переселенцевъ [2]), межевой экспедиціи [3]) и т. д. Нечего повторять о томъ, что три „первыя“ коллегіи не только сохранили свою независимость, но увеличили ее [4]). Кромѣ того, нѣкоторыя части управленія были спеціально поручены отдѣльнымъ лицамъ, пользовавшимся особымъ довѣріемъ Императрицы.

Наконецъ, новое учрежденіе о губерніяхъ не замедлило отразиться на положеніи сената, и, именно, въ двоякомъ отношеніи. Во первыхъ, въ учрежденіи о губерніяхъ осуществилась завѣтная мысль Екатерины—сосредоточить ближайшее завѣдываніе общими частями администраціи въ установленіяхъ мѣстныхъ. Еще въ 1764 г. она помышляла о полномъ преобразованіи мѣстныхъ установленій. На первый разъ, была преобразована должность губернаторовъ [5]). Они были поставлены подъ непосредственное наблюденіе сената и верховной власти, что̀ умалило значеніе коллегій [6]). По открытіи губерній (1781), коллегіи перенесены въ мѣстность подъ именемъ палатъ, правленій и т. д. [7]). Во вторыхъ, во главѣ мѣстныхъ установленій была поставлена сильная должность Государева намѣст-

---

ского управленія“, доказывая превосходство прежняго сенатскаго устройства, говоритъ слѣдующее о должности генералъ-прокурора: „не нося званія перваго министра, былъ онъ таковымъ на самомъ дѣлѣ... Главнѣйшая польза сего порядка вещей состояла въ двухъ отношеніяхъ: а) единство власти, заключавшееся въ особѣ генералъ-прокурора, вело всѣ части управленія къ одинаковой цѣли и давало имъ постоянное направленіе. Въ семъ отношеніи внутреннія дѣла, предметы торговли, заводовъ, фабрикъ и проч. судимы и разрѣшаемы были однообразно“, и т. д. *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г. кн. 3, стр. 52 и слѣд.

[1]) П. С. З. № 12118. Здѣсь сказано, между прочимъ: „хотя Мы оную камеръ-коллегію оставляемъ на прежнемъ ея основаніи, подъ вѣдѣніемъ, какъ и прочія коллегіи, Нашего сената, но... повелѣваемъ оному Куракину обо всемъ, что онъ къ поправленію сего нужнаго мѣста за благо разсудитъ, представлять Намъ самимъ, на собственное Наше разсмотрѣніе и конфирмацію“.

[2]) П. С. З. №№ 11844, 11879, 11881.

[3]) П. С. З. №№ 12488, 12684 и др.

[4]) Онѣ и уцѣлѣли послѣ паденія прочихъ коллегій.

[5]) П. С. З. № 12137.

[6]) См. мое назв. соч., стр. 214 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 234 и слѣд. Ред.].

[7]) См. учрежд. о губ.

ника (генералъ-губернаторъ). И по закону, и de facto, намѣстники были облечены значительными полномочіями. Хотя законъ и говорилъ о подвѣдомственности ихъ какъ верховной власти, такъ и сенату, но контроль сената былъ скорѣе номинальный, чѣмъ дѣйствительный; намѣстники, въ большинствѣ случаевъ, имѣли дѣло съ верховною властью [1]).

Такимъ образомъ, личное начало торжествуетъ на двухъ пунктахъ. Задачи центральнаго управленія сосредоточиваются въ рукахъ генералъ-прокурора и особыхъ довѣренныхъ лицъ. Задачи управленія мѣстнаго сосредоточены въ губернскихъ установленіяхъ подъ всесильнымъ контролемъ намѣстниковъ. Правительственное значеніе сената умалилось, хотя по формѣ онъ оставался средоточіемъ всѣхъ дѣлъ. Извѣстно, что Императрица, по введеніи въ дѣйствіе учрежденія о губерніяхъ, думала о преобразованіи сената, согласно новымъ потребностямъ управленія. Департаменты сената должны были соотвѣтствовать разнымъ частямъ и установленіямъ новой губернской администраціи: 1-й департаментъ долженъ былъ соотвѣтствовать губернскому правленію, 2-й казенной палатѣ и т. д. Но это предположеніе осталось безъ дальнѣйшаго дѣйствія.

§ 125. Мѣры императора Павла I, съ одной стороны, закрѣпили то, что́ уже совершилось на дѣлѣ при Екатеринѣ II, съ другой— довершили распаденіе сената.

Въ самомъ началѣ своего царствованія Павелъ I ввѣрилъ должность генералъ-прокурора одному изъ приближеннѣйшихъ къ нему лицъ—кн. Куракину. Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ назначенъ былъ главнымъ директоромъ ассигнаціоннаго банка и завѣдующимъ тайною экспедиціею и коммиссіей для сочиненія уложенія. Затѣмъ, въ вѣдѣніе его поступили учрежденныя при сенатѣ экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ переселенцевъ и сельскаго домоводства [2]). Замѣчательно, что въ этихъ экспедиціяхъ генералъ-прокуроръ беретъ уже юридическій перевѣсъ надъ сенаторами; онъ—начальникъ экспедиціи, тогда какъ сенаторы только члены, наравнѣ съ другими назначенными въ нихъ лицами. Кромѣ этихъ порученій, на генералъ-прокурора были возложены и другія [3]).

---

[1]) См. мое назв. соч., стр. 227 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 245 и слѣд. Ред.].

[2]) П. С. З. № 17601 и др.

[3]) Школа для обученія юнкеровъ, управленіе государственными лѣсами, конскими заводами, юнкерами и т. д. Только казначейскія экспедиціи ввѣрены особому государственному казначею (графъ Васильевъ). П. С. З. №№ 17609, 17610, 17664, 17665, 17707, 17733, 17670 и т. д.

Въ отношеніи мѣстнаго управленія Императоръ отступилъ отъ учрежденій Екатерины II. Должность Государева намѣстника въ большинствѣ губерній была упразднена. Безпорядки, замѣченные въ казенныхъ палатахъ, повели къ возстановленію коллегій и нѣкоторыхъ конторъ въ столицахъ. Но возстановленіе коллегій не означало возстановленія коллегіальнаго начала. Президенты коллегій сдѣлались дѣйствительными ихъ начальниками; нѣкоторыя изъ нихъ отданы въ распоряженіе главныхъ директоровъ [1]). Какъ президенты, такъ и директоры сносились непосредственно съ Государемъ. Для завѣдыванія государственнымъ казначействомъ были учреждены четыре экспедиціи подъ главнымъ начальствомъ государственнаго казначея. Важнѣйшія государственныя дѣла сосредоточивались въ собственной канцеляріи Государя. „Государственный чиноначальникъ, управлявшій сею канцеляріею, былъ дѣйствительнымъ министромъ Е. И. В. по всѣмъ общимъ дѣламъ государственнаго управленія“ [2]).

Въ этихъ условіяхъ положеніе сената должно было ухудшиться. Устраняя его отъ правительственной части, Императоръ обратилъ вниманіе на его судебную дѣятельность. Мы видѣли, что сенатъ не предназначался для отправленія правосудія въ собственномъ смыслѣ, но измѣненія послѣднихъ лѣтъ оставили за нимъ едва ли не одно судебное значеніе. Но 2-й департаментъ, по множеству стекавшихся въ него дѣлъ, не могъ исполнять какъ слѣдуетъ своихъ обязанностей. Отъ прошлаго царствованія осталось въ сенатѣ 11.476 нерѣшенныхъ дѣлъ. Крутыя мѣры были приняты для ускоренія дѣлопроизводства. Такъ, повелѣно было чинить исполненіе по протоколамъ, подписаннымъ тремя сенаторами, не дожидаясь подписи прочихъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ. Скоро возникъ вопросъ, какъ поступать въ томъ случаѣ, если въ присутствіи будутъ только два сенатора. Въ видахъ быстроты, вопросъ этотъ рѣшился тѣмъ, что послѣ подписанія протокола двумя наличными, подпись третьяго можетъ быть дана на дому [3]). Затѣмъ, для облегченія судебнаго департамента, часть дѣлъ его дозволено передать въ другіе, административные [4]). Кромѣ того, учреждено три временныхъ департамента, для окончанія старыхъ судебныхъ дѣлъ [5]). Видоизмѣнился и самый порядокъ рѣшенія. Необходимость единогласнаго рѣшенія,

---

[1]) Д. П. Трощинскій, Записка о министерствахъ, *Сборн. Русск. Ист. Общ.*, т. III, стр. 26 и слѣд.—Сперанскій, назв. зап. въ *Арх. ист. и пр. свѣд.* Калачова, кн. 3, стр. 35.

[2]) Трощинскій, тамъ же, стр. 27 и слѣд.

[3]) П. С. З. №№ 17600, 17615, 17751.

[4]) П. С. З. № 17639.

[5]) Тамъ же.

установленная для общихъ собраній сената Екатериною II [1]), была отвергнута. „Изъ дѣлъ, въ сенатѣ производимыхъ", говорилъ указъ 1797 г., „усматриваемъ мы, что по разногласнымъ сенаторовъ мнѣніямъ приводятся въ остановку многія дѣла, и въ числѣ ихъ такія, по коимъ маловажное токмо сомнѣніе одного или двухъ сенаторовъ изъявляемо бываетъ" [2]). Поэтому указано рѣшать дѣла въ общихъ собраніяхъ простымъ большинствомъ голосовъ. Иногда случалось, что при переходѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ общее собраніе, при полученіи новыхъ доказательствъ, сенаторы того департамента, гдѣ прежде производилось дѣло, измѣняли свое мнѣніе, поданное въ департаментѣ, при обсужденіи его въ общемъ собраніи. Это было имъ теперь запрещено [3]). Но перемѣны не ограничились этими мѣрами.

Прежде, когда сенатъ былъ средоточіемъ не только суда, но и администраціи, не могло возникнуть серьезныхъ столкновеній казеннаго интереса съ правосудіемъ, такъ какъ онъ былъ высшій блюститель того и другого. Теперь, съ образованіемъ администраціи въ новѣйшемъ смыслѣ, съ своими особенными интересами, неминуемо должно было возникнуть столкновеніе между правосудіемъ, представителемъ котораго дѣлался сенатъ, съ казенными интересами, перешедшими подъ защиту разныхъ вѣдомствъ. Въ 1799 г. было указано, чтобы всѣ рѣшенія судебныхъ мѣстъ касательно казенныхъ имуществъ восходили черезъ сенатъ на Высочайшее утвержденіе [4]). Дальнѣйшій упадокъ сената описываетъ графъ Завадовскій въ запискѣ, поданной имъ Императору Александру I. „Сенатъ", говоритъ онъ, „въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ былъ въ своихъ рѣшеніяхъ апелляціи, подобно уднымъ мѣстамъ, и даже опубликованъ назначенный къ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что генералъ-рекетмейстеръ, учрежденный отъ Государя Петра I для принятія въ сенатъ прошенія на коллегіи, началъ принимать просьбы на сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ... По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ переверщивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно" [5]).

---

[1]) П. С. З. № 11989, п. 6.

[2]) П. С. З. № 17760.

[3]) П. С. З. № 17762.

[4]) П. С. З. № 19090.

[5]) См. мое назв. соч., стр. 268 и слѣд. [*Собр. соч.* Град., т. I, стр. 281 и слѣд. Ред.].

Реформы Александра I [1]).

§ 126. Молодой Государь засталъ всѣ учрежденія высшаго управленія въ крайнемъ разстройствѣ. Ни одно изъ нихъ не могло быть названо средоточіемъ управленія. Ни одно не имѣло строго опредѣленныхъ обязанностей и вытекавшей отсюда отвѣтственности. Ни въ одномъ изъ нихъ нельзя уже было различить основныхъ началъ его устройства. Между тѣмъ, юный Императоръ былъ проникнутъ живѣйшимъ желаніемъ внести въ государственное управленіе начала законности и отвѣтственности, которыхъ ему издавна недоставало. Осуществленіе того и другого не могло совершиться безъ извѣстной системы органическихъ должностей, созданной по опредѣленному плану. Но въ хаосѣ тогдашней администраціи для законодателя необходимо было найти какую нибудь точку опоры. Ее можно было найти, во первыхъ, или въ учрежденіи одного изъ существующихъ установленій, или, во вторыхъ, въ общихъ идеяхъ о государственномъ устройствѣ, выработанныхъ уже на западѣ Европы.

Изъ всѣхъ наличныхъ установленій, одинъ сенатъ, несмотря на всѣ пережитыя имъ испытанія, сохранилъ, хотя по внѣшности, опредѣленныя черты въ своемъ устройствѣ. Въ немъ жила еще идея, вложенная въ него великимъ преобразователемъ Россіи. Можно сказать, что значеніе этой идеи, при всеобщемъ разстройствѣ государственныхъ установленій, казалось еще величественнѣе. Безмѣрность нарушеній уставовъ Петра, достигшихъ апогея своего въ царствованіе Павла I, тѣмъ сильнѣе побуждало сподвижниковъ Екатерины стремиться къ возстановленію ихъ. Они идеализировали значеніе сената не только временъ Петра, но и Екатерины II, когда оно умалилось въ сущности. Самъ Императоръ былъ проникнутъ этими воззрѣніями. Означеннымъ настроеніемъ и объясняется указъ его, данный сенату 5 іюня 1801 г., весьма замѣчательный, и который здѣсь полезно привести вполнѣ.

„Уважая всегда правительствующій сенатъ“, писалъ Государь, „яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, и зная, сколь много права и преимущества, отъ Государей предковъ моихъ ему присвоенныя, по времени и различнымъ обстоятельствамъ, подверглися перемѣнѣ, къ ослабленію и самой силы закона, всѣмъ управлять долженствующаго, я желаю возстановить оный

---

[1]) См. *Исторію царствованія Александра I*, г. Богдановича, особ. приложеніе къ тому I. Отдѣльные документы имѣются въ *Чтеніяхъ Моск. Общ. ист. и древн.*, *Русскомъ Архивѣ* и др. изданіяхъ.

на прежнюю степень, ему приличную, и для управленія мѣстъ, ему подвластныхъ, только нужную; и на сей конецъ требую отъ сената, чтобъ онъ, собравъ, представилъ мнѣ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность права и обязанность его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было. Права сіи и преимущества правительствующаго сената я намѣренъ поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ, и силою данной мнѣ отъ Бога власти потщусь подкрѣплять, сохранять и содѣлать его на вѣки непоколебимымъ" [1]).

§ 127. Указъ 1801 года ясно выразилъ первоначальныя намѣренія Императора. Но къ осуществленію этого намѣренія представились важныя препятствія. Во первыхъ, послѣ многолѣтней ломки сенатскаго учрежденія довольно трудно было найти самый путь „къ возстановленію его правъ". Въ общемъ хаосѣ XVIII вѣка они были преданы забвенію. Не даромъ Императоръ поручалъ сенату, чтобы онъ „собралъ все то, что составляетъ существенную должность его". Ясное доказательство, что само правительство забыло эту „должность", и что рѣчь шла, нѣкоторымъ образомъ, объ изслѣдованіяхъ археологическихъ. Во вторыхъ, возстановить „въ прежнемъ значеніи" одинъ сенатъ не представлялось возможнымъ. Реставрація сената предполагала возстановленіе всей системы центральныхъ и мѣстныхъ установленій, созданной Петромъ Великимъ, или, по крайней мѣрѣ, согласованіе новой системы учрежденій съ „существенною должностію" сената. На такой исходъ дѣла трудно было надѣяться. Трудно было ожидать, чтобы сенатъ обратился въ „высоко-повѣреннаго" Государя, вмѣстѣ съ нимъ управляющаго Россіею, какъ это было при Петрѣ. Образованіе „непремѣннаго совѣта" при Государѣ обличало уже намѣреніе отдѣлить власть законодательную отъ судебной и исполнительной. Затѣмъ, относительно организаціи исполнительной власти, въ средѣ лицъ, окружавшихъ Государя, были въ ходу мнѣнія, нисколько несогласныя съ стремленіями и надеждами сенаторовъ.

Сенатъ отнесся къ указу 5 іюня съ преувеличенными надеждами и восторгомъ. Въ докладѣ, поданномъ Государю, онъ восклицалъ: „о, достопамятный указъ 5 іюня! Чрезъ столѣтіе Александръ I съ Петромъ I встрѣчается въ единомысліи о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ его дѣйствовало бы на всѣ дѣла имперіи". Затѣмъ, проектъ сената категорически говоритъ о возвращеніи къ временамъ Петра

---

[1]) П. С. З. № 19908.

Великаго. „Сенатъ, по основанію своему, есть первое государственное правительство, снабженное отъ Государя и законодателя силою и всею исполнительною властью, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами имперіи и высшей власти надъ собою не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лицо въ немъ предсѣдательствуетъ". Сенатъ указывалъ на необходимость возстановить организацію сената, въ прежнемъ видѣ. Необходимо открыть ему невозбранный доступъ къ Государю. При докладѣ дѣлъ Государю должны присутствовать, по крайней мѣрѣ, два сенатора. Каждый сенаторъ, въ качествѣ совѣтника короны, имѣетъ право докладывать о каждомъ усмотрѣнномъ имъ злоупотребленіи или государственномъ вредѣ.

Проекты какъ всего сената, такъ и отдѣльныхъ сенаторовъ были поручены разсмотрѣнію и докладу извѣстнаго Новосильцева. Онъ отнесся къ проектамъ чрезвычайно рѣзко. Сенатъ, говорилъ онъ, не можетъ быть разсматриваемъ, какъ законодательный корпусъ. По своему составу, онъ не можетъ пользоваться довѣріемъ націи. Затѣмъ, порученіе ему исполнительной власти свяжетъ руки Императору въ его преобразовательныхъ стремленіяхъ. Критика Новосильцева и другихъ молодыхъ людей, окружавшихъ Императора, опиралась на то предположеніе, что Россію ожидаютъ болѣе широкія преобразованія, чѣмъ реставрація сената. Въ виду этихъ широкихъ плановъ, учрежденіе, подобное сенату, представлялось скорѣе помѣхою дѣлу, чѣмъ шагомъ впередъ. Молодая партія желала замкнуть сенатъ въ область дѣлъ судебныхъ, предоставивъ ему здѣсь полную самостоятельность, съ освобожденіемъ отъ опеки оберъ-прокурора и генералъ-прокурора.

§ 128. Результатомъ этихъ совѣщаній явилось новое учрежденіе сената 1802 года [1]), но оно не можетъ быть понято внѣ связи съ первымъ учрежденіемъ министерствъ, вышедшимъ въ одинъ день съ нимъ [2]). Первое учрежденіе министерствъ, по справедливому отзыву современниковъ, имѣетъ характеръ спѣшной и мало-обдуманной работы [3]). Тѣмъ же характеромъ отличался и новый законъ о сенатѣ. При такихъ условіяхъ, трудно было ожидать согласованія двухъ установленій, различныхъ по духу и цѣли. Правда, сенатъ былъ признанъ „верховнымъ мѣстомъ имперіи"; новый законъ воспроизводитъ сенатскую записку въ главныхъ ея частяхъ. Но вліяніе

---

[1]) П. С. З. № 20405.
[2]) П. С. З. № 20406.
[3]) Графъ Корфъ, *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 121 и слѣд.

сената на всѣ части гражданскаго управленія не могло имѣть мѣста при развитіи власти министровъ. Номинально министры поставлены подъ надзоръ сената; послѣднему поручено было разсмотрѣніе ихъ отчетовъ [1]). Но весьма скоро эта отчетность превратилась въ одну обрядность. Даже самая отчетность по штатнымъ суммамъ уничтожена съ учрежденіемъ должности государственнаго контролера. Участіе сената въ распорядительныхъ дѣйствіяхъ правительства имѣло слабое значеніе при сильномъ вліяніи комитета министровъ [2]), хотя никакой законъ не опредѣлилъ еще точно компетенціи этого установленія. Правда, по новому учрежденію министерствъ, 1811 г., предполагалось уничтожить комитетъ, сосредоточивъ въ сенатѣ всѣ распорядительныя дѣла, какъ тѣ, разрѣшеніе которыхъ не требовало доклада Государю, такъ и тѣ, по которымъ требовался такой докладъ. Но это предположеніе не осуществилось. Роль комитета министровъ росла съ каждымъ годомъ, особенно при всесильномъ Аракчеевѣ. Вмѣстѣ съ тѣмъ видоизмѣнилось значеніе и той должности, которая прежде, вмѣстѣ съ сенатомъ, имѣла такое вліяніе на все управленіе. Генералъ-прокуроръ обратился въ министра юстиціи, какъ бы въ ознаменованіи того, что самый сенатъ получилъ значеніе судебнаго установленія по преимуществу.

Судебное значеніе сената осталось нетронутымъ. Судебные его департаменты получили дальнѣйшее развитіе [3]). Но сенатъ, какъ установленіе правительственное, не былъ возстановленъ въ прежнихъ правахъ. Его компетенція въ этомъ кругу дѣлъ составилась, такъ сказать, изъ отрывочныхъ порученій, не составляющихъ до настоящаго времени одного стройнаго и систематическаго цѣлаго. Этотъ недостатокъ ощущался еще въ началѣ нынѣшняго столѣтія; дѣлались предложенія объ отдѣленіи сената правительствующаго отъ сената судебнаго [4]). Мысль о преобразованіи сената не только не по-

---

[1]) П. С. З. № 20405.

[2]) См. выше.

[3]) См. указъ 27 января 1805 г. П. С. З. № 21605.

[4]) См. замѣчательную записку въ *Архивѣ ист. и пр. свѣд.* Калачова, 1859 г., кн. 3, стр. 56 и слѣд. По мысли автора, правительствующему сенату, отдѣленному отъ судебнаго, должны быть подчинены всѣ части государственнаго управленія. Онъ составляется: а) изъ президентовъ коллегій (министровъ), б) изъ членовъ, назначенныхъ Государемъ. Въ отсутствіе Императора, предсѣдательство принадлежитъ Государственному канцлеру. Никакое представленіе начальниковъ отдѣльныхъ частей не можетъ имѣть силы, пока оно не будетъ разсмотрѣно въ сенатѣ. Единогласныя рѣшенія сената приводятся въ исполненіе канцлеромъ, если онъ найдетъ ихъ правильными. На Высочайшее усмотрѣніе дѣла восходятъ въ слѣдующихъ случаяхъ: а) въ случаѣ разногласія; б) въ случаяхъ, превышающихъ власть сената; в) въ случаѣ несогласія канцлера съ рѣшеніемъ сената. Канцлеръ есть высшее

теряла своего значенія въ наше время, но настоятельно представляется каждому, кто знакомъ съ условіями современной администраціи. Одинъ важный вопросъ объ административной юстиціи требуетъ для себя новой организаціи сената. Не говоримъ о другихъ потребностяхъ, о которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ. Для того, чтобы начало законности осуществилось не только на бумагѣ, но и на практикѣ, необходимо, чтобы во главѣ подзаконнаго, подчиненнаго управленія было поставлено дѣйствительно верховное, правильно устроенное, установленіе, облеченное всѣми средствами надзора. Несмотря на всѣ колебанія нашего законодательства, учрежденіе сената остается твердою точкою опоры для дальнѣйшихъ усовершенствованій. Полтора вѣка колебаній не могли подорвать основной мысли великаго Петра.

Б. Современное устройство сената.

а) Организація сената.

§ 129. При разсмотрѣніи организаціи сената должно имѣть въ виду, во первыхъ, порядокъ назначенія и положеніе отдѣльныхъ сенаторовъ; во вторыхъ, коллегіи, составляющія сенатъ, т. е. сенатскіе департаменты, и, въ третьихъ, соединенныя собранія сенатскихъ департаментовъ или такъ называемыя общія собранія сената.

§ 130. **Порядокъ назначенія сенаторовъ.** По ст. 5 учр. сен., сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, по непосредственному избранію Императора; сенаторы избираются какъ изъ военныхъ, такъ и изъ гражданскихъ чиновъ. Это постановленіе подтверждается указомъ 1805 г. объ образованіи департаментовъ [1]). Званіе сенатора соединимо и съ другими должностями въ иныхъ установленіяхъ. Подъ общимъ выраженіемъ: „въ иныхъ установленіяхъ“ законъ подразумѣваетъ установленія какъ судебныя, такъ и административныя [2]). Исключеніемъ изъ этого общаго правила является поста-

---

должностное лицо имперіи. Онъ одинъ имѣетъ право объявлять Высочайшія повелѣнія Ему принадлежитъ надзоръ за всѣмъ управленіемъ, и, въ случаѣ открывшихся злоупотребленій, онъ предлагаетъ ихъ на разсмотрѣніе сената“. Планъ раздѣленія сената на правительствующій и судебный былъ выработанъ также и Сперанскимъ, вслѣдъ за вторымъ учрежденіемъ министерствъ. Проектъ этотъ былъ принятъ госуд. совѣтомъ, но остался безъ дѣйствія. Извѣстны и другіе планы въ томъ же духѣ.

[1]) П. С. З. № 21605.

[2]) Учр. сен., ст. 7, изд. 1886 г.

новленіе, по которому сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ не могутъ соединять своего званія съ другими должностями, ради независимости судебной власти [1]). Сенаторы кассаціонныхъ, такъ же какъ и сенаторы прочихъ департаментовъ одинаково назначаются по Высочайшему избранію [2]). Но при избраніи сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ теряетъ силу правило, по которому сенаторы могутъ быть избираемы какъ изъ военныхъ, такъ и гражданскихъ чиновъ. Законъ указываетъ кругъ лицъ, изъ которыхъ должны быть избираемы сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ. Предварительнымъ условіемъ для права занять такое мѣсто законъ опредѣляетъ minimum трехлѣтнее нахожденіе въ должностяхъ: оберъ-прокурора, предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты [3]). Если принять въ разсчетъ, что занятіе этихъ должностей обусловливается какъ умственнымъ цензомъ, такъ и предварительнымъ нахожденіемъ на низшихъ должностяхъ судебнаго вѣдомства [4]), то намъ будетъ понятно все различіе указаннаго изъятія изъ общаго правила.

Лица, носящія званіе сенаторовъ, раздѣляются на: 1) сенаторовъ, присутствующихъ въ департаментахъ, и 2) сенаторовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ.

Кромѣ лицъ, носящихъ званіе сенаторовъ, въ сенатѣ по должности своей (ex officio) присутствуютъ: 1) министры [5]); товарищи министровъ, въ случаѣ временнаго исправленія ими должности министра, или если министры, за другими дѣлами и обязанностями, сами присутствовать въ сенатѣ не могутъ, присутствуютъ въ сенатѣ съ правомъ голоса [6]). По дѣламъ военнаго министерства (гдѣ не имѣется товарища министра), когда министръ не можетъ принять участія въ засѣданіяхъ сената, вмѣсто него присутствуетъ, на правахъ товарища министра, одинъ изъ начальниковъ главныхъ частей министерства [7]).

Также по праву должности присутствуютъ въ сенатѣ генералъ-губернаторы и военные губернаторы. Они занимаютъ свое мѣсто въ сенатѣ во время нахожденія своего въ столицѣ и по дѣламъ ихъ губерній. По этимъ дѣламъ они присутствуютъ какъ въ департаментахъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ [8]).

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 246. Исключенія изъ этого правила указаны въ своемъ мѣстѣ.

[2]) Тамъ же, ст. 216.

[3]) Тамъ же, ст. 208.

[4]) Тамъ же, ст. 202—206.

[5]) Учр. сен., ст. 8.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же, ст. 8, п. 2.

[8]) Тамъ же, ст. 8, п. 3.

Наконецъ, 2) въ сенатъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, съ правомъ совѣщательнаго голоса [1]). Они присутствуютъ только по тѣмъ дѣламъ, по коимъ они призваны.

§ 131. Департаменты сената. Общее значеніе департаментовъ сената опредѣлено въ ст. 18 учр. сен., гдѣ сказано, что „по различію дѣлъ, сенату ввѣренныхъ, каждый департаментъ имѣетъ опредѣленное свое вѣдомство, которое ограничивается или извѣстнымъ числомъ губерній, или самымъ родомъ дѣлъ, оному порученныхъ". Всю совокупность дѣлъ, ввѣренныхъ сенату, можно раздѣлить на четыре группы: 1) дѣла управленія; 2) дѣла судебныя гражданскія; 3) дѣла судебныя уголовныя и, 4) дѣла межевыя [2]). По каждому роду означенныхъ дѣлъ департаменту, которому онѣ поручены, при извѣстныхъ условіяхъ, принадлежитъ право самостоятельнаго и рѣшительнаго голоса. Итакъ, департаменты сената не напоминаютъ департаментовъ госуд. совѣта; въ департаментахъ госуд. совѣта, по общему правилу, сосредоточивается только предварительное разсмотрѣніе дѣлъ; напротивъ, департаменты сената суть самостоятельныя коллегіи, могущія по собственному праву рѣшить каждое дѣло, поступившее на ихъ разсмотрѣніе, и указы ихъ равны указамъ всего сената [3]).

По своду зак. 1857 г., сенатъ раздѣлялся на 12 департаментовъ; изъ нихъ: 1-й—5-й, а также межевой и герольдіи находились въ С.-Петербургѣ; 6-й, 7-й и 8-й — въ Москвѣ, 9-й и 10-й (или 11-й и 12-й по общему счету) — въ Варшавѣ [4]). Но по ст. 17 учр. сен., измѣненной по продолж. 1863 и слѣдующихъ годовъ, варшавскіе департаменты дѣйствовали (до закрытія ихъ въ 1876 году, по случаю введенія судебной реформы въ царствѣ Польскомъ) по особому учрежденію; затѣмъ 6-й, 7-й и 8-й департаменты, дѣйствовавшіе въ Москвѣ, упразднены и дѣла ихъ переданы въ с.-петербургскій [5]). Нынѣ департаменты сената суть: 1-й департаментъ, 2-й, по дѣламъ управленія крестьянскаго, департаментъ герольдіи, межевой и судебные департаменты (3-й, 4-й гражданскіе и 5-й уголовный). Независимо отъ этого, въ составѣ сената образованы два кассац. департамента на основ. учр. суд. уст. 1864 года [6]). Изъ нихъ образуются и особыя общія собранія (за исключеніемъ общ. собраній кассац. департаментовъ и 1-го).

---

[1]) Тамъ же, ст. 9.

[2]) Тамъ же, ст. 23, изд. 1857 г. Эта статья не повторена въ изд. 1836 г.

[3]) Тамъ же, ст. 211, 212, изд. 1886 г.

[4]) Тамъ же, ст. 12, изд. 1857 г.

[5]) Тамъ же, ст. 10 по прод. 1872 г.

[6]) Учр. суд. уст., ст. 114 и слѣд.—Учр. сен., ст. 10 и 11, изд. 1886 г.

Каждый департаментъ составляется изъ сенаторовъ, назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію [1]). Въ каждомъ департаментѣ назначается первоприсутствующій. Первоприсутствующіе назначаются Государемъ изъ общаго списка наличныхъ сенаторовъ, который представляется ему министромъ юстиціи ежегодно въ декабрѣ. Полномочія первоприсутствующаго возобновляются ежегодно [2]). Учрежденіе первоприсутствующихъ относится къ 1832 г. Высочайшее повелѣніе 1832 г., которымъ учреждены первоприсутствующіе во всѣхъ департаментахъ сената, кромѣ 1-го, мотивируетъ назначеніе ихъ тѣмъ, что разногласіе въ сенатѣ иногда происходитъ отъ того, что въ дѣлахъ тяжебныхъ гражданскихъ и ревизіонныхъ нѣтъ лица, которое поставляло бы вопросы, подлежащіе рѣшенію, и руководило преніями [3]). Отсутствіе назначеннаго первоприсутствующаго въ 1-мъ департаментѣ мотивировано тѣмъ, что „ему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя“ [4]). Учрежденіе первоприсутствующихъ не отмѣняетъ силы постановленія, что „единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ сенатѣ“ [5]). Но такъ какъ полнаго собранія сената не существуетъ, то и постановленіе ст. 4 не имѣетъ практическаго значенія. Первоприсутствующіе въ кассаціонныхъ департаментахъ назначаются также по Высочайшему усмотрѣнію. Назначеніе это не подлежитъ ежегодному возобновленію [6]). Въ небытность первоприсутствующаго въ засѣданіи, мѣсто его занимаетъ сенаторъ, старшій по чину; въ случаѣ же продолжительнаго его отсутствія, назначается, по Высочайшему усмотрѣнію, особый исправляющій должность первоприсутствующаго [7]). Число сенаторовъ, назначаемыхъ въ департаменты, не опредѣлено и зависитъ отъ Императора, но во всякомъ случаѣ должно быть не менѣе трехъ въ каждомъ департаментѣ [8]). При многочисленности занятій, возлагавшихся особенно на судебные департаменты, они требовали не только большого числа сенаторовъ,

---

[1]) Учр. сен., ст. 13.

[2]) Тамъ же, ст. 14 и примѣч. къ ней.

[3]) 2-е П. С. З. № 5113. „Обращая вниманіе наше на теченіе уголовныхъ и гражданскихъ тяжебныхъ дѣлъ въ правительствующемъ сенатѣ, мы усматривали, что многія изъ нихъ замедляются въ окончаніи своемъ отъ разногласія между сенаторами, возникающими иногда единственно по неимѣнію посредника въ ихъ преніяхъ, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, поставляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ“.

[4]) Тамъ же.

[5]) Учр. сен., ст. 4.

[6]) Учр. суд. уст., ст. 118 и 216.

[7]) Учр. сен., ст. 34.

[8]) Тамъ же, ст. 15 и 76.

но нѣкоторые изъ нихъ (3-й и 5-й) подраздѣлялись еще на отдѣленія (кромѣ департаментовъ 1-го и герольдіи). Въ ст. 11 учр. сен., изд. 1857 г., прямо было сказано, что каждый департаментъ по роду и обширности дѣлъ раздѣляется на отдѣленія. Въ обыкновенномъ теченіи дѣлъ каждое отдѣленіе составляло особое присутствіе, какъ и каждый департаментъ. Слѣдовательно, каждое отдѣленіе имѣло тѣ же права, что и весь департаментъ въ цѣломъ составѣ [1]). Вслѣдствіе этого, отдѣленія имѣли своихъ первоприсутствующихъ [2]). Но отдѣленія теперь упразднены.

§ 132. При каждомъ департаментѣ находятся чины, на которыхъ возложенъ надзоръ за правильностью дѣлопроизводства и рѣшенія дѣлъ и самое производство. На основ. ст. 16 учр. сен. надзоръ за правильностью дѣлопроизводства возлагается на оберъ-прокуроровъ сената, причемъ оберъ-прокуроръ департамента герольдіи носитъ названіе герольдмейстера, а канцелярскія обязанности возлагаются на оберъ-секретарей, секретарей и ихъ помощниковъ [3]).

Еще при Петрѣ Великомъ, съ назначеніемъ генералъ-прокурора назначенъ былъ помощникомъ ему оберъ-прокуроръ. Съ раздѣленіемъ сената на департаменты явился оберъ-прокуроръ при каждомъ департаментѣ. Въ 1-мъ департаментѣ имѣются два товарища оберъ-прокурора. Назначеніе оберъ-прокурора двоякое: во первыхъ, онъ слѣдитъ за правильностью дѣлопроизводства въ сенатѣ, слѣд., въ присутствіи каждаго департамента. Оберъ-прокурору принадлежитъ (за исключеніемъ дѣлъ, о коихъ будетъ сказано ниже) право протеста въ случаѣ неправильнаго рѣшенія дѣла, и протестъ его имѣетъ послѣдствіемъ переносъ на разсмотрѣніе высшей инстанціи—общаго собранія сената [4]). Затѣмъ, при самомъ разсмотрѣніи дѣла сенаторами, оберъ-прокуроръ обязанъ содѣйствовать скорѣйшему его исходу. Поэтому, въ случаѣ разногласныхъ мнѣній, законъ обязываетъ „соглашать сенаторовъ къ единогласной резолюціи". Замѣчанія оберъ-прокурора излагаются письменно, въ видѣ такъ наз. согласительнаго предложенія [5]). Во вторыхъ, оберъ-прокурору принадлежитъ обязанность наблюдать за порядкомъ дѣлопроизводства, слѣд. онъ является главнымъ начальникомъ канцеляріи, которая находится подъ его не-

[1]) Тамъ же, ст. 16, изд. 1857 г.

[2]) Тамъ же, ст. 19, изд. 1857 г.

[3]) Тамъ же, ст. 17, изд. 1886 г. Въ департаментѣ герольдіи, вмѣсто оберъ-секретарей, имѣются товарищи герольдмейстера; въ 1-мъ департаментѣ, вмѣсто секретарей и ихъ помощниковъ, состоятъ помощники оберъ-секретарей, а при оберъ-прокурорѣ—секретарь.

[4]) Тамъ же, ст. 105.

[5]) Тамъ же, ст. 99 и слѣд.

посредственнымъ вѣдѣніемъ [1]), хотя, съ учрежденіемъ первоприсутствующаго, послѣднему предоставлено право наблюдать, чтобы въ канцеляріи не было злоупотребленій [2]). Самая канцелярія состоитъ въ каждомъ департаментѣ подъ начальствомъ оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ. На обязанности канцеляріи лежитъ не только формальное дѣлопроизводство, но и составленіе доклада, потому что старые департаменты сената придаютъ главное значеніе докладу, исходящему изъ канцеляріи. Нечего говорить, что учрежденіе оберъ-прокурора и канцеляріи при кассаціонныхъ департаментахъ сената имѣетъ совершенно другое значеніе, сообразное съ большею самостоятельностью присутствій [3]).

§ 133. Общія собранія. Въ составѣ сената общія собранія его департаментовъ являются второю и высшею инстанціею для разсмотрѣнія дѣлъ, по которымъ не состоялось или не могло вступить въ законную силу рѣшеніе одного изъ департаментовъ. Подъ именемъ общихъ собраній не должно, впрочемъ, разумѣть собранія всего сената, in pleno. Такого plenum'a въ немъ не было со времени раздѣленія его на департаменты. Общимъ собраніемъ называется соединенное присутствіе нѣкоторыхъ департаментовъ сената [4]). Такихъ соединенныхъ присутствій, въ настоящее время (за упраздненіемъ московскихъ департаментовъ), два [5]). Первое составляется изъ департаментовъ 1-го, 2-го и герольдіи; второе—изъ 3-го, 4-го, 5-го и межевого. Каждое общее собраніе составляется изъ сенаторовъ, присутствующихъ въ соотвѣтствующихъ департаментахъ, а сверхъ того, изъ неопредѣленнаго числа сенаторовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ [6]). Обязанности первоприсутствующаго въ общихъ собраніяхъ исправляются старшимъ по чину изъ первоприсутствующихъ департаментскихъ, находящихся налицо [7]). Обязанности прокурорскаго надзора въ обоихъ общихъ собраніяхъ возлагаются непосредственно на министра юстиціи, которому, при самомъ учрежденіи этой должности (въ 1802 г.), переданы права и обязанности генералъ-прокурора. Въ качествѣ генералъ-прокурора, министръ юстиціи есть главный начальникъ прокуратуры и канцеляріи при сенатѣ въ полномъ ихъ составѣ. Но въ департамен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 254 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 244.

[3]) См. ниже.

[4]) Учр. сен., ст. 12.

[5]) Тамъ же.

[6]) Прочія лица, носящія званіе сенаторовъ, не обязаны присутствовать какъ въ департаментахъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ.

[7]) Тамъ же, ст. 29.

тахъ органами его являются оберъ-прокуроры. Непосредственное исправленіе прокурорскихъ обязанностей возлагается на него только въ общихъ собраніяхъ. Дѣлопроизводство по общимъ собраніямъ сосредоточивается [1]): по первому въ канцеляріи 1-го департамента (за исключеніемъ дѣлъ, переносимыхъ изъ 2-го департамента и приготовляемыхъ къ докладу канцеляріею этого департамента); по второму общ. собр.—въ особой канцеляріи, за исключеніемъ дѣлъ, поступившихъ въ собраніе за разногласіемъ, послѣдовавшимъ въ судебныхъ и межевомъ департаментахъ. Они изготовляются къ докладу въ канцеляріяхъ соотвѣтствующихъ департаментовъ.

Кассаціонные департаменты также имѣютъ свое общее собраніе [2]). Сверхъ того, для разрѣшенія вопросовъ по пререканіямъ о подсудности между судебными и административными мѣстами и по нѣкоторымъ другимъ дѣламъ составляется соединенное присутствіе кассаціонныхъ департаментовъ съ 1-мъ [3]). Общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ представляетъ то отличіе, что обязанности первоприсутствующаго возлагаются не на старшаго по чину изъ департаментскихъ первоприсутствующихъ, а на особое лицо [4]).

Общія собранія должно отличать отъ соединеннаго присутствія, составляемаго для вакантнаго времени на основаніи приложенія къ ст. 46 учр. сен. и соединеннаго присутствія, образованнаго въ составѣ кассаціонныхъ департаментовъ на основаніи закона 1877 г., о чемъ рѣчь будетъ ниже.

Внѣшнюю организацію сената мы заключимъ опредѣленіемъ юридическаго положенія сенаторовъ.

§ 134. Юридическое положеніе сенаторовъ. Съ легальной стороны за сенаторами сохранилось много старыхъ правъ, принадлежавшихъ имъ тогда, когда сенатъ былъ первымъ изъ всѣхъ высшихъ установленій въ имперіи, когда сенаторы считались прямыми совѣтниками короны. Формально и въ настоящее время на нихъ лежитъ обязанность хранить интересы государства; законъ гласитъ, что „каждый сенаторъ имѣетъ долгъ представлять по всей чистой совѣсти о происходящемъ вредѣ въ государствѣ, и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ“ [5]), слѣдовательно, каждый сенаторъ является какъ бы совѣтникомъ короны и обязанъ предостерегать ее отъ могущаго произойти вреда. Отсюда вытекаютъ и дру-

[1]) Тамъ же, ст. 31, 250 и 256 и прим.
[2]) Учр. суд. уст., ст. 116. Подробности см. ниже.
[3]) Тамъ же, ст. 117. См. ниже.
[4]) Тамъ же, ст. 119.
[5]) Учр. сен., ст. 238.

гія права сенаторовъ: 1) право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія [1]); 2) на сенаторовъ возлагаются нѣкоторыя особенныя порученія. Главнѣйшія изъ нихъ состоятъ въ сенаторскихъ ревизіяхъ.

Появленіе сенаторскихъ ревизій относится ко временамъ Петра Великаго. Именно, указомъ 4-го апрѣля 1722 г. (П. С. З. № 3931), Петръ указалъ: „для смотрѣнія всякихъ дѣлъ въ губерніяхъ и провинціяхъ, чтобъ во всякихъ дѣлахъ была правда, посылать на каждый годъ изъ сенатскихъ членовъ по одному, да при немъ изъ каждой коллегіи по одному человѣку". Но до начала нынѣшняго столѣтія значеніе ревизій, права и обязанности ревизующихъ сенаторовъ не были опредѣлены общимъ закономъ, хотя еще Петръ Великій думалъ сдѣлать изъ сенаторскихъ ревизій правильное и постоянное средство для надзора за губернскими установленіями. Но преемники его не воспользовались этою мыслью. Даже при Елисаветѣ сенатъ не прибѣгалъ къ этому средству. При Екатеринѣ II, въ концѣ ея царствованія, были случаи назначенія сенаторскихъ ревизій, въ случаѣ открывшихся злоупотребленій по губерніямъ. Такимъ образомъ, была обревизована Вятская губернія. Павелъ I, въ 1799 году, обратился къ мысли установить правильныя и періодическія сенаторскія ревизіи по губерніямъ и столичнымъ присутственнымъ мѣстамъ. Именно: 1) ревизію предположено производить каждые три года; 2) для производства ревизіи назначаются сенаторы, избираемые сенатомъ и утверждаемые Государемъ; 3) предметомъ наблюденія является: а) теченіе по присутственнымъ мѣстамъ правосудія; б) о внутренней полиціи; в) о „поборахъ, лихоимству толь свойственныхъ" [2]). Въ началѣ царствованія Александра I, въ 1805 году, была составлена и утверждена подробная инструкція сенаторамъ, назначаемымъ для осмотра губерній [3]). Ревизіи ихъ подлежали какъ общія губернскія установленія (судебныя и административныя), такъ и мѣста уѣздныя [4]), „равномѣрно всѣ мѣста и части, ввѣренныя управленію министровъ по губерніямъ", т. е. вѣдомства спеціальныя (части лѣсная, таможенная и т. д.). Эта инструкція оставалась долгое время безъ измѣненій. Но въ 1817 году сенату объявлено Высочайшее повелѣніе о назначеніи сенаторовъ для обревизованія губерній на основаніи закона 1799 г. [5]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, общему собранію сената поручено пересмотрѣть инструкціи 1805 г. Результатомъ этого пересмотра явилась Высочайше утвер-

[1]) Осн. зак., ст. 55, примѣч.—Учр. сен., ст. 239.
[2]) П. С. З. № 19139.
[3]) П. С. З. № 21861.
[4]) Тамъ же, ст. 14.
[5]) П. С. З. № 26728.

жденная инструкція 17-го марта 1819 года [1]), дополненная въ 1820 году особою инструкціею сенаторамъ, посылаемымъ въ губерніи спеціально для взысканія недоимокъ [2]).

На основаніи этихъ узаконеній и составилась ст. 245 учрежденія правительствующаго сената. Въ настоящее время сенаторскія ревизіи разсматриваются какъ исключительная мѣра, пріемлемая, каждый разъ, по особому Высочайшему усмотрѣнію. Сенаторамъ могутъ быть поручаемы: 1) временныя обозрѣнія губерній „во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія"; 2) порученія по взысканію недоимокъ, въ случаѣ чрезмѣрнаго ихъ накопленія. Назначеніе ревизующаго сенатора зависитъ отъ Государя. Въ томъ и въ другомъ случаѣ, сенаторъ дѣйствуетъ по особымъ инструкціямъ [3]). Но хотя законъ исчисляетъ только два повода къ назначенію сенаторскихъ ревизій, однако онѣ назначаются и по другимъ чрезвычайнымъ происшествіямъ, напр., въ 40-хъ годахъ, по случаю голода въ Псковской губерніи, былъ назначенъ сенаторъ для изысканія средствъ къ прокормленію голодавшаго населенія. Такъ, сенаторъ Клушинъ былъ назначенъ для ревизіи Пермской губерніи. Въ 1875 г. тотъ же сенаторъ Клушинъ назначенъ былъ для преслѣдованія и прекращенія безпорядковъ между крестьянами Валуйскаго уѣзда, Воронежской губерніи. Въ 1880 г. назначена была ревизія нѣсколькихъ губерній, порученная сенаторамъ Ковалевскому, Мордвинову, Шамшину и Половцеву. Такимъ образомъ, назначеніе сенаторской ревизіи зависитъ отъ верховной власти, которая можетъ назначать, какъ въ случаяхъ, указанныхъ въ законѣ, такъ и въ другихъ, сенаторовъ для ревизій.

Въ отношеніи отвѣтственности своей, сенаторы пользуются привилегіею всѣхъ должностныхъ лицъ первыхъ трехъ классовъ, т. е. лицъ, назначаемыхъ по непосредственному усмотрѣнію Государя. Во первыхъ, сенаторы предаются суду за преступленія по должности не иначе, какъ на основаніи мнѣнія государственнаго совѣта, Высочайше утвержденнаго [4]); во вторыхъ, сенаторы, за преступленія по должности, судятся въ кассаціонныхъ департаментахъ, въ ихъ судебномъ присутствіи [5]).

б) Компетенція сената.

§ 135. Компетенція сената въ цѣломъ его объемѣ. Говорить о компетенціи сената въ цѣломъ его объемѣ трудно, потому

---

[1]) П. С. З. № 27722.
[2]) П. С. З. № 28080.
[3]) Учр. сен., ст. 245.
[4]) Уст. угол. суд., ст. 1097.
[5]) Учр. сен., ст. 248.

что онъ состоитъ изъ нѣсколькихъ департаментовъ, изъ которыхъ каждый представляетъ самостоятельную коллегію, которой ввѣренъ опредѣленный кругъ дѣлъ. Слѣдовательно, говоря о компетенціи сената вообще, мы будемъ имѣть въ виду самыя общія дѣла, опредѣляющія какъ кругъ его дѣятельности, такъ и степень его власти. Такъ: а) сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія; б) попеченіе о повсемѣстномъ отправленіи правосудія; в) надзоръ за собираніемъ податей; г) прекращеніе незаконныхъ дѣйствій администраціи, сдѣлавшихся извѣстными сенату; д) попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, и е) попеченіе объ охраненіи общаго спокойствія и тишины [1]). Но многія изъ этихъ задачъ на практикѣ имѣютъ фиктивное значеніе, нисколько не опредѣляя дѣйствительной компетенціи сената. Послѣдняя можетъ быть опредѣлена только при разсмотрѣніи правъ и обязанностей отдѣльныхъ его департаментовъ.

Степень власти сената вообще. Мы уже видѣли, что сенатъ есть высшее установленіе въ области управленія подчиненнаго. Отсюда слѣдуетъ: 1) что по всѣмъ дѣламъ, могущимъ получить рѣшеніе на основаніи существующихъ законовъ, постановленія сената разсматриваются, какъ приговоръ послѣдней инстанціи; 2) что законъ, признавая сенатъ „верховнымъ“ установленіемъ, тѣмъ самымъ подчиняетъ ему всѣ прочія установленія имперіи. Отъ этой зависимости изъяты только нѣкоторыя установленія, подчиненныя непосредственно императорской власти. Таковы: министерство двора, опекунскій совѣтъ и т. д. [2]). 3) Постановленія сената, въ предѣлахъ его вѣдомства, имѣютъ безусловную, обязательную силу. Еще Петръ В. опредѣлилъ, что указы сената должны быть исполняемы какъ указы самого Государя: „понеже сенатъ собирается вмѣсто присутствія собственной Его Величества персоны“. Въ уложеніи о наказаніяхъ полагаются особенно строгія взысканія за неисполненія сенатскихъ указовъ, которые должны быть исполняемы подобно именнымъ повелѣніямъ Государя [3]). 4) Только верховная власть ограничиваетъ сенатъ. И дѣйствительно, сенатскій указъ можетъ быть пріостановленъ только именнымъ повелѣніемъ Императора [4]); на подчиненныя же мѣста возлагается обязанность: если по одному и тому же роду дѣлъ сенатъ издалъ противорѣчащія постановленія, то каждое мѣсто должно представить о томъ сенату, который, убѣдившись въ справедливости пред-

---

[1]) Учр. сен., ст. 2 и 3.

[2]) Ст. 1 заключаетъ въ себѣ только примѣрное исчисленіе этихъ установленій. Мы познакомимся съ ними въ своемъ мѣстѣ.

[3]) Учр. сен., ст. 198.

[4]) Тамъ же.

ставленія, предоставляетъ дѣло на разрѣшеніе Государя, такъ какъ самъ сенатъ не можетъ перерѣшить дѣло, окончательно имъ рѣшенное [1]). Но спрашивается: какова же самостоятельность сената при постановленіи подобныхъ рѣшеній? По ст. 206 учр. сен., всѣ вопросы, которые могутъ быть разрѣшены на основаніи существующихъ законовъ, сенатъ рѣшаетъ самъ собою. Отсюда слѣдуетъ, что компетенція сената ограничивается тѣми дѣлами и случаями, на которыя есть точный и ясный законъ. Ст. 201 (соотвѣтствуетъ ст. 260 т. II ч. 1 Св. Зак.) опредѣляетъ, что сенатъ не приступаетъ къ рѣшенію дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона. Конечно, это общее правило не касается силы ст. 12 и 13 уст. угол. суд., ст. 9 и 10 уст. гр. суд., воспретившихъ новымъ судебнымъ установленіямъ, слѣдовательно и кассаціоннымъ департаментамъ, пріостанавливать рѣшеніе судебныхъ дѣлъ, подъ предлогомъ неясности, противорѣчія или неполноты закона. Воспрещая сенату восполнять недостатки законодательства, законъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, предоставилъ ему право возбужденія законодательныхъ вопросовъ. Право иниціативы принадлежитъ ему, однако, въ довольно ограниченныхъ размѣрахъ. Ст. 49 законовъ основныхъ уравниваетъ его, какъ будто, въ этомъ отношеніи съ министерствами. Но въ самомъ учрежденіи сената мы не находимъ постановленія, предоставляющаго ему право иниціативы такъ полно и ясно, какъ это сдѣлано, напримѣръ, для министерствъ статьею 197 ихъ учрежденія. Законъ упоминаетъ объ иниціативѣ, предоставленной сенату: 1) по поводу дѣлъ, на которыя нѣтъ точнаго закона. О каждомъ такомъ случаѣ, „требующемъ изданія новыхъ, или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній“, сенатъ, съ проектомъ своего разрѣшенія казуса, представляетъ дѣло установленнымъ порядкомъ на Высочайшее разрѣшеніе (ст. 173 и 201). Это постановленіе имѣло свое значеніе въ тѣ времена, когда законодательство наше развивалось и пополнялось казуснымъ, такъ сказать, порядкомъ, т. е. путемъ примѣрныхъ рѣшеній частныхъ случаевъ, возводившихся потомъ на степень общаго правила. Такъ было при Петрѣ Великомъ, Елисаветѣ Петровнѣ, даже при Екатеринѣ II. Но съ дальнѣйшимъ развитіемъ нашего законодательства и законодательной практики, на возбужденіе законодательныхъ вопросовъ вліяютъ не „казусы“, встрѣчающіеся въ административной или судебной практикѣ, а общіе вопросы, соображенія высшихъ интересовъ. По силѣ ст. 201 иниціатива пріурочена къ такимъ условіямъ, которыя врядъ ли могутъ имѣть значеніе въ наше время и рядомъ съ широкимъ правомъ иниціативы, предоставленной министрамъ. Не болѣе простора въ этомъ отношеніи откры-

[1]) Тамъ же.

ваетъ и ст. 202, по которой сенатъ имѣетъ право представлять о существующихъ законахъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если они сопряжены съ неудобствами въ исполненіи; 2) если, по дѣламъ частнымъ судныхъ, они противорѣчатъ другимъ узаконеніямъ; 3) если они неясны. Итакъ, сенату предоставляется ходатайствовать или объ отмѣнѣ закона неудобнаго, или объ истолкованіи его, въ случаѣ неясности или противорѣчія. Въ виду ст. 201 это постановленіе оказывается даже лишнимъ. Но оно получаетъ особенное значеніе при изслѣдованіи истиннаго его смысла. Оно образовалось изъ п. 9 учрежденія сената 1802 г. [1]). Пунктъ этотъ давалъ сенату право представлять Государю о неудобныхъ указахъ, въ случаяхъ, указанныхъ выше. По характеру и смыслу п. 9 должно заключить, что въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ не объ иниціативѣ законовъ, а о правѣ представленія о неудобствахъ изданныхъ законовъ, примѣнительно къ праву, предоставленному главнымъ начальникамъ губерній ст. 75 осн. зак. Но въ 1803 году именнымъ указомъ сенату было разъяснено, что это право сената распространяется только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ верховною властью [2]). Постановленіе указа 1803 года вошло въ текстъ ст. 202. Таковы коренныя правила, касающіяся степени власти, принадлежащей сенату.

Компетенція отдѣльныхъ департаментовъ.

§ 136. Въ курсѣ государственнаго права преимущественное вниманіе должно обратить, конечно, на первый департаментъ, одинъ изъ всѣхъ другихъ поддерживающій преданіе о „правительствующемъ“ сенатѣ. Поэтому кругъ вѣдомства его будетъ изложенъ здѣсь особенно подробно. Компетенція прочихъ департаментовъ будетъ разсмотрѣна настолько, насколько это требуется условіями полноты и связи въ изложеніи.

Первый департаментъ.

§ 137. По взгляду самого законодательства, первый департаментъ назначенъ, преимущественно, для дѣлъ управленія. Именно, ст. 24 учр. сен. по изд. 1857 г. говорила, что дѣла управленія, предоставленныя сенату, кромѣ дѣлъ, подлежащихъ межевому и судебнымъ его департаментамъ, вѣдаются въ департаментахъ первомъ и герольдіи. Но если припомнить, сколько перемѣнъ произошло со времени по-

[1]) П. С. З. № 20405.
[2]) П. С. З. № 20676.

слѣдняго изданія свода законовъ, если принять въ соображеніе, что управленіе межевою частью отдѣлено отъ межевого департамента; что дѣла департамента герольдіи не представляютъ особой важности,— то понятно будетъ, что за исключеніемъ вновь учрежденнаго второго департамента, только первый департаментъ имѣетъ въ вѣдомствѣ своемъ дѣла управленія, въ собственномъ смыслѣ слова. Учрежденіе прав. сената останавливается на нихъ съ нѣкоторою подробностью (ст. 19). Несмотря на это, законодательныя опредѣленія компетенціи перваго департамента не представляютъ опредѣленной системы. Этотъ недостатокъ вытекаетъ, конечно, изъ всего историческаго движенія законодательства о сенатѣ. При составленіи свода законовъ, конечно, чрезвычайно трудно было привести въ систему тѣ отрывочныя права и обязанности, которыя остались за сенатомъ, какъ за учрежденіемъ правительствующимъ. Трудно было думать о системѣ, когда утратилась самая идея учрежденія. Вообще, всѣ обязанности перваго департамента распредѣляются учрежденіемъ сената по слѣдующимъ рубрикамъ: 1) обнародованіе законовъ (ст. 19, п. 1); 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній (п. 2); 3) управленіе разныхъ подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей (п. 3); 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія (п. 4); 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну (п. 5); 6) поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся къ дѣламъ, подвѣдомственнымъ первому департаменту (п. 6); 7) дѣла управленія, поскольку они подвѣдомственны первому департаменту (п. 7). Количество послѣднихъ особенно увеличилось съ изданіемъ судебныхъ уставовъ 1864 г., земскаго и городового положенія, расширившихъ значеніе перваго департамента. Въ виду реформъ прошлаго царствованія, департаментъ этотъ нуждается въ коренной реформѣ, которая бы привела въ систему всѣ его права и обязанности и поставила бы его надлежащимъ образомъ среди другихъ установленій.

Насколько, однако, всѣ разнообразныя функціи перваго департамента могутъ быть приведены въ систему, онѣ показываютъ, что установленіе это имѣетъ извѣстныя права и обязанности: 1) по обнародованію законовъ; 2) по изданію административныхъ распоряженій; 3) по дѣламъ управленія подчиненными мѣстами; 4) по дѣламъ административной юстиціи. Каждый изъ этихъ родовъ дѣлъ долженъ быть разсмотрѣнъ особо.

§ 138. Обнародованіе законовъ было предоставлено сенату съ самаго начала его учрежденія, т. е. при Петрѣ Великомъ [1]). Это

[1]) Указъ 16-го марта 1714 года. П. С. З. № 2785. Въ 1764 г. правило это было подтверждено въ силу тѣхъ соображеній, что простой народъ нерѣдко бываетъ

правило подтверждалось и при его преемникахъ. Основные законы постановляютъ, что всѣ общіе законы, содержащіе въ себѣ новое правило, или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе правительствующимъ сенатомъ [1]). П. 1 ст. 19 учр. правительствующаго сената, подтверждая это правило, возлагаетъ обязанность обнародованія на первый департаментъ. Поэтому каждый новый законъ препровождается въ сенатъ при распорядительномъ указѣ отъ Императора на имя сената. Отсюда вытекаютъ слѣдующія права и обязанности департамента: 1) Право обнародованія не есть право конкурирующее, но исключительно принадлежитъ сенату, который не раздѣляетъ его ни съ какимъ другимъ установленіемъ. Министры не могутъ приводить въ исполненіе никакого общаго закона, не предъявивъ его сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій [2]). Сенатъ наблюдаетъ также, чтобы узаконенія и распоряженія правительства не печатались нигдѣ раньше сенатскихъ изданій [3]). 2) На сенатѣ лежитъ обязанность распоряжаться печатаніемъ новыхъ законовъ и доставлять ихъ къ исполненію всѣмъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ [4]). 3) На сенатъ возлагается обязанность храненія законовъ. Поэтому, „всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому либо лицу или мѣсту“, должны быть вносимы въ сенатъ. Исключеніе сдѣлано для указовъ, подлежащихъ особенной тайнѣ [5]). Правило это установлено еще Петромъ Великимъ, часто издававшимъ повелѣнія во время присутствованія своего въ разныхъ коллегіяхъ и канцеляріяхъ [6]). Оно

„обманываемъ списками ложныхъ отъ имени Е. И. В. и отъ сената указовъ, каковые вымышляются и составляются единственно отъ злыхъ людей, для приведенія народа въ неизвѣстность и смущеніе“. Для этого велѣно было обнародовать, что „отнынѣ никакіе указы и манифесты для всенароднаго свѣдѣнія и исполненія, отъ имени Е. И. В. собственно или отъ сената издаваемые, не должны быть признаваемы за дѣйствительные, кромѣ печатныхъ, какъ и въ самомъ дѣлѣ имѣетъ сенатъ потому неотмѣнно впредь поступать“. П. С. З. № 12090.

[1]) Осн. зак., ст. 57.

[2]) Тамъ же, примѣч. 2. Учр. мин., ст. 203.

[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 1, примѣч. 2.

[4]) Осн. зак., ст. 57, примѣч. 1.—Учр. сен., ст. 19.

[5]) Осн. зак., ст. 56 и примѣч.

[6]) Указъ 11 мая 1719 г. П. С. З. № 3372. Подтвержденъ въ 1723 г. указомъ 14 мая (№ 4224), гдѣ сказано: „когда отъ Е. В. которой коллегіи или канцеляріи присланы будутъ письменные, или по словеснымъ Е. В. приказамъ записаны указы, и о тѣхъ указахъ немедленно для вѣдома объявить въ сенатъ, чтобъ, за неизвѣстіемъ о такихъ указахъ, не происходило въ дѣлахъ помѣшательства“. Ср. № 4547, указъ о присылкѣ въ сенатъ копій съ указовъ, состоявшихся до его учрежденія: „дабы за невѣдѣніемъ какихъ Е. В. указовъ упущено не было“.

подтверждалось впослѣдствіи. Учрежденіе сената 1802 г. подтвердило его въ полной силѣ [1]). Вслѣдствіе неточнаго исполненія означеннаго правила, сенатъ напоминалъ о немъ всѣмъ мѣстамъ и лицамъ подчиненнаго управленія [2]). Къ числу особыхъ повелѣній, представляемыхъ въ первый департаментъ, принадлежатъ и указы: а) о помилованіи преступниковъ; б) о разрѣшеніи всеподданнѣйшихъ просьбъ объ узаконеніи рожденныхъ до брака дѣтей и объ усыновленіи воспитанниковъ и пріемышей [3]). Какъ хранилищу законовъ, сенату принадлежитъ право разрѣшенія случаевъ столкновенія между законами и распоряженіями. Подчиненныя мѣста представляютъ на окончательное его разрѣшеніе: 1) о полученныхъ ими въ предписаніяхъ министровъ Высочайшихъ повелѣніяхъ, несогласныхъ съ законами; 2) о предписаніяхъ министровъ, противныхъ закону; 3) объ указахъ самого сената, если въ нихъ усмотрѣно будетъ „что либо противное законамъ или интересу Императорскаго Величества“ [4]).

§ 139. Распорядительная власть предоставляется департаменту въ слѣдующихъ случаяхъ:

1) При обнародованіи законовъ, департаменту предоставляется право указывать порядокъ обнародованія законовъ на мѣстѣ и разрѣшать встрѣчающіяся при этомъ затрудненія или недоразумѣнія [5]).

2) Сенатъ имѣетъ право и обязанность собственною властью разъяснять смыслъ дѣйствующихъ узаконеній и разрѣшать сомнѣнія, возникающія при примѣненіи законовъ. Онъ пользуется своимъ правомъ: а) въ случаѣ представленія отъ мѣстъ и лицъ губернскаго управленія [6]); б) въ случаѣ представленія отъ министровъ. Послѣдніе обязаны представлять сенату: α) если разрѣшеніе недоразумѣнія зависитъ не отъ одного министерства, а „отъ общаго соображенія и содѣйствія другихъ“ [7]); β) если дѣйствіе принятой уже мѣры преграждается противными предписаніями или мѣрами про-

---

[1]) П. С. З. № 20405, п. 5.

[2]) Сенатскій указъ, изданный по предложенію министра юстиціи, 24 декабря 1814 г. П. С. З. № 25758.

[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 1, прим. 3.

[4]) Осн. Зак., ст. 76—78.—Учр. мин., ст. 233, 234.—Т. II, ч. 1, Св. губ. учр., ст. 253, 254.

[5]) Учр. сен., ст. 19, п. 1.

[6]) Тамъ же, ст. 199. Это право не принадлежитъ 1-му деп. сен. исключительно. Представленія изъ губернскихъ мѣстъ вносятся въ 1-й деп.: а) если законъ былъ имъ обнародованъ; б)—онъ касается до дѣлъ, ему предоставленныхъ. Въ прочихъ случаяхъ представленія обращаются въ тѣ департаменты, коимъ принадлежатъ дѣла, которыхъ касается законъ. Для примѣра см. *Сборникъ* г. Ратькова-Рожнова, т. I, № дѣла 108.

[7]) Учр. мин., ст. 211, пп. 1 и 4.

тивными со стороны начальства подчиненныхъ [1]); γ) если потребуется сдѣлать циркулярное подтвержденіе или поясненіе существующихъ законовъ [2]); δ) если „признано будетъ нужнымъ усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафами и взысканіями“ [3]).

Эти постановленія, при сильномъ и недостаточно согласованномъ съ учрежденіемъ сената развитіи распорядительной власти министровъ, не имѣютъ должнаго практическаго значенія. Нельзя, однако, не признать цѣлесообразности многихъ изъ нихъ. Мысль сдѣлать изъ сената средоточіе представленій низшихъ мѣстъ о поясненіи и пополненіи законовъ, въ существѣ своемъ, совершенно правильна. Являясь хранилищемъ законовъ, обладая близкимъ знакомствомъ со всѣми частями законодательства, равно какъ и съ административною практикою, сенатъ могъ бы разрѣшать различныя недоумѣнія и затрудненія силою существующихъ законовъ, не обращаясь безпрерывно къ содѣйствію законодательной власти. Этимъ способомъ была бы соблюдена извѣстная экономія въ самомъ законодательствѣ, предотвращено было бы излишнее размноженіе законовъ, часто поясняющихъ и дополняющихъ узаконенія, только что изданныя. Мысль эта совершенно согласна съ духомъ ст. 202 учрежденія министерствъ, гдѣ сказано, между прочимъ: „не всѣ неудобства могутъ быть принимаемы поводомъ къ новымъ постановленіямъ. Министръ долженъ испытать прежде всѣ способы исправленія, не выходя изъ порядка существующаго, и потомъ, измѣривъ и сравнивъ неудобства, кои и отъ новаго закона, по самой новости его, произойти могутъ, приступать къ его предложенію“. Но эти прекрасныя слова останутся нравственнымъ совѣтомъ, безъ юридическаго значенія, если въ государствѣ не будетъ установленія, облеченнаго дѣйствительнымъ полномочіемъ „испытывать всѣ способы исправленія, не выходя изъ порядка существующаго“, и къ которому обязаны были бы обращаться всѣ органы исполнительной власти.

Не менѣе правильною представляется мысль подчинить контролю сената всѣ общія предписанія, въ которыхъ могутъ нуждаться министерства. Вопросъ этотъ получаетъ особенное значеніе теперь, когда дѣло идетъ не только о распоряженіяхъ, разрѣшающихъ отдѣльныя недоумѣнія въ примѣненіи законовъ, но и о распоряженіяхъ, издаваемыхъ въ развитіе дѣйствующаго законодательства, напримѣръ

---

[1]) Тамъ же, п. 3. См. собр. узак. за 1875 г., ст. 875, указъ „объ исполненіи полицейскими управленіями административныхъ требованій удѣльнаго вѣдомства, возникающихъ изъ договора подряда и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей“.

[2]) Учр: мин., ст. 211, п. 6.

[3]) Тамъ же, п. 5.

въ развитіе устава питейнаго, учрежденія полиціи, положенія о пошлинахъ за право торговли, устава гербоваго и т. д. Иногда эти циркуляры по важности предмета издаются по соглашенію двухъ и больше министерствъ. Подчиненіе этихъ распоряженій контролю сената представляется существенно необходимымъ по слѣдующимъ основаніямъ: 1) оно обезпечило бы законность распоряженій; 2) оно внесло бы больше единства въ область административныхъ мѣръ; 3) оно сообщило бы больше авторитета распоряженіямъ общимъ. Само собою разумѣется, что точное примѣненіе ст. 211 нисколько не поколебало бы значенія ст. 194 и 195 учр. мин., по которымъ министрамъ, въ предѣлахъ своего вѣдомства, предоставляется разрѣшать недоумѣнія и затрудненія въ исполненіи законовъ и даже, при извѣстныхъ условіяхъ, прибѣгать къ мѣрамъ чрезвычайнымъ. Нѣкоторыя постановленія министерствъ представляются, впрочемъ, въ прав. сенатъ для обнародованія. Таковы уставы различныхъ обществъ [1]) и нѣкоторыя другія распоряженія [2]).

§ 140. Подъ дѣлами управленія разныхъ подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей п. 3 ст. 19 учр. сен. разумѣетъ: 1) общій надзоръ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и происходящія отъ сего мѣры „взысканія, понужденія и поощренія“; 2) разрѣшеніе возникающихъ между этими мѣстами споровъ и пререканій о власти.

А. Право надзора, предоставляемое сенату п. 1 ст. 19 въ общихъ выраженіяхъ, должно разсмотрѣть въ частностяхъ, не всегда соотвѣтствующихъ общему принципу. Текстъ п. 3 ст. 19 основывается на узаконеніяхъ, относящихся къ тому времени, когда сенатъ дѣйствительно или формально считался средоточіемъ управленія. При Петрѣ Великомъ, надзоръ сената за подчиненнымъ управленіемъ осуществлялся черезъ генералъ-прокурора, прокуроровъ и фискаловъ. Съ упадкомъ сената, при преемникахъ Петра, умалилось и значеніе его, какъ контролирующей власти. Съ возстановленіемъ сенатскаго учрежденія, при Елисаветѣ Петровнѣ, на сенатъ возложены были и прежнія обязанности. О точномъ исполненіи ихъ Императрица, незадолго до своей смерти, напомнила сенату, по случаю дошедшихъ до нея слуховъ о злоупотребленіяхъ по разнымъ частямъ администраціи [3]). Екатерина II, при открытіи губерній по

[1]) Такъ, чрезъ прав. сенатъ обнародуются уставы различныхъ банковъ и кредитныхъ обществъ, утверждаемыхъ мин. фин., и проч.

[2]) Примѣры см. собр. узак. и расп. за 1875 г., ст. 453, 506, 842, 880, 950, 2050, 2066—2068, 2070. Множество примѣровъ въ собр. узак. позднѣйшихъ годовъ.

[3]) П. С. З. № 11092.

новому учрежденію (1780 г.), повелѣла сенату, „яко мѣсту, силу узаконеній Нашихъ охраняющему", подтвердить и подписать о точномъ исполненіи законовъ и о нечиненіи поборовъ и нарядовъ сверхъ узаконенныхъ [1]). Эти права и обязанности подтверждены, какъ учрежденіемъ 1802 г., такъ и послѣдующими узаконеніями, вошедшими въ составъ нынѣ дѣйствующаго учрежденія [2]). Но способы осуществленія этого начала не всегда ему соотвѣтствуютъ. Въ данномъ случаѣ, должно различать: 1) права сената по отношенію къ министерствамъ и 2)—къ губернскимъ установленіямъ.

I. По отношенію къ министерствамъ права сената довольно неопредѣленны. Здѣсь должно различать: а) право разсмотрѣнія жалобъ на административныя дѣйствія министровъ; б) право возбужденія отвѣтственности этихъ лицъ. Право на принесеніе жалобъ на дѣйствія министровъ предоставляется какъ частнымъ лицамъ, такъ и общественнымъ установленіямъ. Права послѣднихъ опредѣлены съ точностью въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и городовомъ положеніи 1870 г. По ст. 11 пол. о земск. учр., земскимъ установленіямъ предоставляется „на относящіяся до нихъ распоряженія губернатора и высшихъ административныхъ властей приносить жалобы правительствующему сенату (по первому департаменту)". Ст. 8 город. пол. постановляетъ, между прочимъ: „въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому общественному управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ правительствующій сенатъ". Жалобы этого рода не могутъ касаться распоряженій и дѣйствій, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія по должности; равнымъ образомъ, означенныя жалобы не могутъ заключать въ себѣ и просьбъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные такими преступленіями. По ст. 1085 уст. угол. суд. въ первый департаментъ сената подаются жалобы на преступленія по должности только на должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью, не выше IV-го класса, а также на губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства. Жалобы на дѣйствія министровъ, могущія повлечь за собою уголовную отвѣтственность, пода-

---

[1]) П. С. З. № 15068.

[2]) Ср. ст. 2 учр. сен.: „прав. сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія; надзираетъ за собираніемъ податей и расходами штатными; печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины, и къ прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ".

ются на Высочайшее имя [1]). Слѣдовательно, сенатъ имѣетъ дѣло съ жалобами, имѣющими цѣлью ходатайствовать объ отмѣнѣ неправильнаго распоряженія [2]).

Непосредственное привлеченіе министровъ къ отвѣтственности не предоставляется сенату, такъ какъ „министры, въ дѣйствіяхъ своихъ, подчинены непосредственно верховной власти“ [3]), и преданіе ихъ суду зависитъ отъ Высочайшаго усмотрѣнія [4]). Сенату принадлежатъ, однако, извѣстныя права въ возбужденіи отвѣтственности министровъ, хотя правила относительно этого предмета и не опредѣлены съ точностью. Ст. 203 учр. сен. постановляетъ, что сенатъ въ правѣ дѣлать представленія Государю: а) „если онъ усмотритъ, что по частямъ, ввѣреннымъ управленію министровъ, вкрались важныя злоупотребленія“; б) „если онъ откроетъ въ донесеніяхъ, представляемыхъ министрами Императорскому Величеству, обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ“ [5]). Постановленіе это основывается на учрежденіи министерствъ 1802 г. и на указѣ 1803 г., опредѣлявшемъ отношенія сената къ законодательной и исполнительной властямъ [6]), т. е. на актахъ, относящихся къ тому времени, когда сенату было поручено разсмотрѣніе отчетовъ гг. министровъ. Отсюда понятно, что постановленіе ст. 203 о „донесеніяхъ министровъ Императорскому Величеству“ не можетъ имѣть никакого практическаго значенія. Большее значеніе можетъ имѣть право сената представлять Государю объ усмотрѣнныхъ имъ „важныхъ злоупотребленіяхъ“ по частямъ министерскаго управленія. Но въ чемъ заключаются способы этого „усмотрѣнія“; въ чемъ могутъ они состоять при отсутствіи общей системы контроля сената надъ дѣятельностью министерствъ?

Поводами къ раскрытію злоупотребленій по министерскому управленію могутъ быть, главнымъ образомъ, отдѣльные случаи изъ управленія, дошедшіе до сенатскаго разсмотрѣнія. Таковы: 1) жалобы частныхъ лицъ или общественныхъ установленій на неправильныя распоряженія или дѣйствія министерствъ. Въ случаѣ основательности этихъ жалобъ, сенату, по общему смыслу ст. 203, не можетъ быть возбранено, независимо отъ отмѣны неправильныхъ распоря-

---

[1]) Учр. мин., ст. 259, п. 1.

[2]) Примѣры см. въ Сборникѣ г. Ратькова-Рожнова, т. I, № 26, 79.

[3]) Учр. мин., ст. 192 и 262; также уст. уг. суд., ст. 1097.

[4]) Ст. 203 учр. сен. воспроизведена во 2-й части ст. 259 учр. мин.

[5]) П. С. З. № 20406, ст. XII—XIV.

[6]) П. С. З. № 20676. Собственно указъ этотъ въ П. С. З. озаглавленъ: „О неприкосновенности правъ дворянства“.

женій, представлять о нихъ Государю, если въ нихъ будутъ заключаться признаки важныхъ злоупотребленій; 2) разсмотрѣніе неправильныхъ дѣйствій мѣстнаго начальства, если откроется, что дѣйствія эти были вызваны распоряженіями министровъ; 3) донесенія мѣстныхъ начальствъ о противозаконныхъ распоряженіяхъ министровъ [1]); 4) ревизія губерній, поручаемая въ нѣкоторыхъ случаяхъ сенаторамъ [2]). По окончаніи ревизіи, сенаторы о важнѣйшихъ результатахъ ея доносятъ Государю, а о подробностяхъ—сенату [3]).

II. Болѣе точно и подробно опредѣлены отношенія сената къ мѣстнымъ установленіямъ. Сенату принадлежитъ: 1) право разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на губернскія присутственныя мѣста; 2) право наложенія на нихъ взысканій административнымъ порядкомъ; 3) право отдачи подъ судъ нѣкоторыхъ лицъ административнаго вѣдомства.

1) Жалобы на неправильныя дѣйствія губернаторовъ, губернскихъ правленій [4]) и равныхъ имъ присутственныхъ мѣстъ приносятся въ первый департаментъ сената. Сюда же приносятся жалобы на неправильныя распоряженія нѣкоторыхъ общественныхъ установленій [5]).

2) Сенатъ, усмотрѣвъ изъ доходящихъ до него дѣлъ, что въ мѣстахъ губернскаго управленія произошли безпорядки или злоупотребленія власти, можетъ налагать на нихъ взысканія, въ слѣдующей постепенности: 1) въ случаѣ маловажнаго и неумышленнаго упущенія, ему предоставляется: а) поставить о томъ на видъ виновнымъ, или б) сдѣлать имъ замѣчаніе, безъ внесенія въ послужной списокъ и безъ опубликованія [6]); 2) въ случаѣ частаго повторенія означенныхъ упущеній въ разныхъ губерніяхъ, сенатъ подтверждаетъ о точномъ соблюденіи законнаго порядка печатными указами, публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе, но безъ наименованія мѣстъ и лицъ, подавшихъ къ тому поводъ; 3) въ особенно важныхъ случаяхъ, заключающихъ въ себѣ признаки умышленнаго нарушенія законнаго порядка и злоупотребленія власти, сенату предоставляется испросить, черезъ комитетъ министровъ, Высочайшее

---

[1]) Учр. мин., ст. 259, п. 2.

[2]) О сенаторскихъ ревиз. см. выше; ср. также учр. мин., ст. 259, п. 4.

[3]) См. выше.

[4]) Св. Зак., т. II, ч. 1, св. губ. учр., ст. 818.

[5]) Пол. о земск. учр.

[6]) Учр. сен., ст. 204, п. 1. Замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужной (формулярный) списокъ суть низшія мѣры взысканія, налагаемыя непосредственнымъ начальствомъ виновныхъ. Св. зак., т. II, ч. 1, св. губ. учр., ст. 237 и 238.—Улож. о наказ., ст. 65.—Уст. угол. суд., ст. 1066.

разрѣшеніе на сдѣланіе выговора виновнымъ [1]). Имена ихъ публикуются, и проступокъ ихъ вносится въ формулярный списокъ [2]). Впрочемъ, Высочайшее разрѣшеніе требуется только на опубликованіе выговоровъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ. На прочія присутственныя мѣста означенное взысканіе налагается самимъ сенатомъ, который, однако, долженъ ограничиваться „одними важными случаями“ [3]). До изданія судебныхъ уставовъ 1864 г., сенату подлежало разсмотрѣніе дѣлъ о вознагражденіи частныхъ лицъ за вредъ и убытки, причиненные имъ неправильными дѣйствіями должностныхъ лицъ. Онъ испрашивалъ на то Высочайшее разрѣшеніе [4]). Но по новымъ уставамъ опредѣлено слѣдующее различіе: 1) вредъ и убытки, причиненные „нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью“ должностного лица административнаго вѣдомства, т. е. дѣйствіями, не заключающими въ себѣ признаковъ преступленія по должности, составляютъ предметъ обыкновеннаго гражданскаго иска. Иски, смотря по классу должности, занимаемой отвѣтчикомъ, вчинаются или въ окружномъ судѣ [5]), или въ судебной палатѣ [6]), или въ кассаціонномъ департаментѣ сената. Въ послѣднемъ вчинаются иски противъ лицъ, занимающихъ должности выше V-го класса [7]). Кассаціонный департаментъ разсматриваетъ эти дѣла въ соединенномъ присутствіи съ первымъ департаментомъ [8]). На рѣшеніе этого соединеннаго присутствія могутъ быть приносимы апелляціонныя жалобы общему собранію всѣхъ кассаціонныхъ и перваго департамента сената [9]); 2) просьбы о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные преступленіями по должности, приносятся первому департаменту сената въ томъ случаѣ, если виновные занимаютъ должности по Высочайшему назначенію и не выше IV-го класса [10]). Но въ данномъ случаѣ первому департаменту принадле-

---

[1]) Учр. сов. и комит. мин., ст. 26, п. 7.

[2]) Въ заключеніи сената по дѣламъ этого рода должно быть изложено ходатайство какъ о сдѣланіи выговора, такъ и объ опубликованіи его. Если о послѣднемъ предметѣ не сказано въ заключеніи, то Высочайшее разрѣшеніе считается послѣдовавшимъ только на выговоръ, а не на его опубликованіе. Учр. сен., ст. 204, п. 4 и примѣч. 3.

[3]) Тамъ же, п. 5.

[4]) Учр. сен., ст. 230, п. 3, изд. 1857 г.

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1317, п. 1. Въ окружные суды предъявляются иски противъ лицъ, занимающихъ низшія должности до IX класса включительно.

[6]) На должностныхъ лицъ отъ VIII до V класса включительно. Тамъ же, п. 2.

[7]) Противъ должностныхъ лицъ выше V класса. Тамъ же, п. 3.

[8]) Тамъ же, ст. 1322.

[9]) Тамъ же, ст. 1327.

[10]) Уст. угол. суд., ст. 1085.

житъ право отдачи обвиняемаго подъ судъ. Самое же опредѣленіе вознагражденія производится судебнымъ порядкомъ, такъ какъ по ст. 1070 уст. угол. суд. „взысканіе съ должностныхъ лицъ вознагражденія за вредъ и убытки, приписываемые преступнымъ ихъ дѣйствіямъ,... совершеннымъ, вслѣдствіе корыстныхъ или иныхъ личныхъ видовъ, производится не иначе, какъ по преданіи обвиняемыхъ суду“ [1]).

3) Первому департаменту сената принадлежитъ право преданія суду: 1) различныхъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства; 2) разныхъ должностныхъ лицъ сословныхъ и общественныхъ управленій.

а) Первый департаментъ предаетъ суду должностныхъ лицъ, опредѣляемыхъ Высочайшею властью на должности не выше четвертаго класса. Сюда относятся губернаторы, директоры департаментовъ министерствъ [2]), вице-губернаторы [3]) и др.

б) Желая обезпечить независимость нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ общественнаго и сословнаго управленій, законодательство наше предоставило право отдачи ихъ подъ судъ первому департаменту сената. Сюда относятся не только лица, занимающія должности IV-го класса, какъ губернскіе предводители дворянства, но и должностныя лица низшихъ классовъ, даже лица, не имѣющія опредѣленнаго класса. Именно, опредѣленіями перваго департамента предаются суду: губернскіе и уѣздные предводители дворянства, предсѣдатели и члены губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ управъ и собраній, и тамъ, гдѣ введено въ дѣйствіе городовое положеніе 1870 г:, городскіе головы [4]). Послѣдніе предаются суду по опредѣленію перваго департамента, основанному на постановленіи городской думы или губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія [5]).

в) Кромѣ этихъ случаевъ, безусловно подлежащихъ разсмотрѣнію перваго департамента, послѣдній участвуетъ въ преданіи суду другихъ лицъ условно; именно ему подлежатъ: α) Пререканія губернскихъ правленій съ прокурорами по отдачѣ подъ судъ чиновниковъ административнаго вѣдомства и дѣла по разномысліямъ между административнымъ начальствомъ и прокуроромъ о томъ, что опредѣляемые губернскими правленіями и министрами чины, по одному изъ дѣлъ,

---

[1]) Конечно, дѣло обращается къ судебному разсмотрѣнію, если первый деп. найдетъ основанія для преданія обвиняемаго суду.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1088, п. 3.—Учр. мин., ст. 376, по прод. 1868 г., и 211, п. 11, по прод. 1868 г.

[3]) См. ст. 79 ч. 1, т. II. Св. Зак.

[4]) Уст. угол. суд., ст. 1088.

[5]) Город. полож., ст. 159.

указанныхъ въ ст. 1089 уст. угол. суд., вовсе не подлежатъ отвѣтственности, или что взысканіе на нихъ можетъ быть наложено административнымъ порядкомъ [1]). Дѣла послѣдняго рода разрѣшаются въ соединенномъ присутствіи перваго и уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ [2]). β) Первый департаментъ разсматриваетъ жалобы городскихъ думъ на неправильныя опредѣленія губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія о преданіи суду должностныхъ лицъ городского общественнаго управленія [3]).

III. Первому департаменту предоставленъ высшій надзоръ за вновь созданными общественными установленіями. Поэтому онъ является высшею инстанціею: 1) относительно представленій о всякомъ существенномъ нарушеніи земскими собраніями законнаго порядка при производствѣ выборовъ [4]); 2) для жалобъ на опредѣленія земскаго собранія по поступившимъ въ него заявленіямъ: а) на неправильное внесеніе въ списокъ лицъ, имѣющихъ право быть избранными въ мировые судьи, б) на сдѣланные въ немъ пропуски, в) на незаконное производство самыхъ выборовъ въ означенныя должности, и г) жалобы лицъ, внесенныхъ въ списокъ, но не желающихъ быть избранными въ мировые судьи [5]); 3) для жалобъ лицъ, недовольныхъ исключеніями изъ общихъ списковъ присяжныхъ засѣдателей, сдѣланными губернаторомъ, или на внесеніе въ очередные списки, въ противность ст. 104 учр. суд. уст. [6]).

§ 141. Б. Разрѣшеніе споровъ и пререканій о власти. Права

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1092 — 1094. Ст. 1089 постановляетъ, что для преданія суду за преступленіе по должности необходимо предварительное слѣдствіе, чрезъ судебнаго слѣдователя, въ трехъ случаяхъ: 1) когда въ преступленіи, вмѣстѣ съ должностными, участвовали и частныя лица; 2) когда съ обвиняемаго въ преступленіи должностного лица требуется вознагражденіе за вредъ и убытки, и 3) когда должностное лицо обвиняется въ преступленіи, влекущемъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или же потерю всѣхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ. При передачѣ дѣла судебному слѣдователю, начальство обвиняемаго увѣдомляетъ о томъ прокурора, который и сообщаетъ свое заключеніе по окончаніи слѣдствія (ст. 1090 и 1091). Разномысліе между прокуроромъ и административнымъ начальствомъ возникаетъ въ томъ случаѣ, если прокуроръ дастъ заключеніе о направленіи дѣла судебнымъ порядкомъ, а начальство найдетъ необходимымъ ограничиться, по ст. 1068 уст. угол. суд., административнымъ взысканіемъ.

[2]) Тамъ же, ст. 1094.

[3]) Город. полож., ст. 158.

[4]) Правила о порядкѣ прив. въ дѣйствіе пол. о земск. учр., ст. 66, примѣч.

[5]) Учр. суд. уст., ст. 30—32 и 39.

[6]) Тамъ же, ст. 95 и 106. По ст. 104, „никто не можетъ быть призываемъ для исполненія обязанностей присяжнаго засѣдателя болѣе одного раза въ годъ. Сверхъ того, лица, исполнившія обязанности присяжнаго засѣдателя въ одномъ году, имѣютъ право отказаться отъ сей обязанности въ слѣдующемъ за тѣмъ году“.

перваго департамента по дѣламъ этого рода распадаются на два вида: I — дѣла о прекаціяхъ въ собственномъ смыслѣ (конфликты) и II — дѣла по протестамъ губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ на постановленія земскихъ установленій.

I. Прекаціи о власти могутъ возникнуть: 1) между установленіями административными; 2) между установленіями административными и судебными.

1) Разрѣшеніе прекаціи между административными установленіями мѣстными, т. е. уѣздными и городскими, принадлежитъ губернскимъ правленіямъ [1]). Прав. сенату принадлежитъ разрѣшеніе прекаціи между министерствами и между губернскими установленіями. Прекаціи между губернскими установленіями восходятъ на разсмотрѣніе перваго департамента въ томъ случаѣ, если прекаціи эти возникаютъ между установленіями разныхъ вѣдомствъ [2]). Затѣмъ, департаменту принадлежитъ разрѣшеніе передачи, для производства, дѣлъ изъ одного присутственнаго мѣста въ другое [3]).

2) Прекаціи между административными и судебными установленіями разрѣшаются въ общемъ собраніи двухъ кассаціонныхъ и перваго департаментовъ. Заключеніе, въ данномъ случаѣ, даетъ оберъ-прокуроръ послѣдняго. Въ случаѣ прекаціи между общими судебными установленіями и духовными судами православнаго исповѣданія требуется заключеніе оберъ-прокурора святѣйшаго синода. Дѣла о прекаціяхъ восходятъ на разсмотрѣніе сената только въ томъ случаѣ, если они возбуждены въ судебныхъ палатахъ, такъ какъ разрѣшеніе прекаціи между правительственными мѣстами и окружными судами предоставляется окончательному рѣшенію особаго присутствія судебной палаты [4]).

II. Разсмотрѣнію сената подлежатъ протесты губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ по постановленіямъ земскихъ собраній. Не входя здѣсь въ подробное разсмотрѣніе этого вопроса [5]), укажемъ на общій порядокъ поступленія дѣлъ этого рода въ сенатъ. Губернаторы и министръ внутреннихъ дѣлъ входятъ съ своими представленіями въ первый департаментъ въ томъ случаѣ, если земскія собранія не согласились съ первоначальными возраженіями ихъ на сдѣланныя послѣдними постановленія. Такимъ образомъ, разрѣшенію сената подлежатъ протесты по дѣламъ особой важности, когда губернаторъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. 1, ст. 251.

[2]) Тамъ же, п. 5.

[3]) Учр. сен., ст. 19, п. 3, б.

[4]) Учр. суд. уст., ст. 117; уст. угол. суд., ст. 244; уст. гражд. суд., ст. 248.

[5]) См. ниже, ученіе о мѣстномъ управленіи.

считаетъ нужнымъ остановить исполненіе постановленій земскихъ собраній подъ личною своею отвѣтственностью [1]).

Пререканія между губернаторомъ и городскими установленіями не разрѣшаются правительствующимъ сенатомъ непосредственно. По разнымъ соображеніямъ, о которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ, для разсмотрѣнія дѣлъ этого рода учреждены губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія. Но „какъ городскому общественному управленію, такъ и всѣмъ вѣдомствамъ и установленіямъ, а равно и частнымъ лицамъ, недовольнымъ рѣшеніемъ губернскаго присутствія, предоставляется обжаловать оное сенату, по первому департаменту". То же право предоставляется и губернатору, если онъ признаетъ рѣшеніе присутствія неправильнымъ [2]).

§ 142. Дѣла по утвержденію въ должностяхъ и назначенію на должности. По мысли Петра Великаго, право назначенія на должности вообще должно было сосредоточиться въ рукахъ сената. Какъ въ учрежденіи сената [3]), такъ и въ инструкціи герольдмейстеру [4]), подробно опредѣленъ порядокъ этихъ назначеній. Онъ состоялъ въ слѣдующемъ. На всѣ вакантныя мѣста, которыя должны были замѣщаться лицами дворянскаго происхожденія, герольдмейстеру велѣно представлять сенату „по два или по три человѣка достойныхъ"; на должности, замѣщавшіяся лицами не дворянскаго происхожденія, представлялись по два или по три кандидата отъ коллегій, „а изъ прочихъ мѣстъ откуда кто потребуетъ", кандидаты представлялись за подписью начальника мѣста и его товарищей. Изъ представленныхъ кандидатовъ сенатъ назначалъ въ высшіе чины, отъ совѣтника коллегіи и выше, посредствомъ баллотированія, въ низшіе—безъ баллотированія. Выборы сената на высшія должности требовали Высочайшаго утвержденія. Президенты коллегіи назначались по усмотрѣнію Государя, равно какъ и нѣкоторыя другія должностныя лица. Изъ сената же велѣно „сказывать чины" какъ

---

[1]) Пол. о земск. учр., ст. 96, 97.

[2]) Город. полож., ст. 153.

[3]) Ср. П. С. З. указъ о должности сената 1718 г., № 3264, п. 5. Этимъ пунктомъ сенату предоставлено избирать въ высшія должности; генеральный регламентъ 1720 г., № 3534, гл. XI; указъ о должн. сен. 1722 г., № 3978, п. 5 и 7; инструкція герольдмейстеру, № 3896.

[4]) П. С. З. № 3978, п. 6: „въ чины сказывать изъ военнаго всему генералитету, изъ государственнаго и гражданскаго правительства министрамъ, въ коллегіи президентамъ, въ губерніи и провинціи губернаторамъ, воеводамъ и комендантамъ, ассесорамъ, камерирамъ, рекетмейстерамъ и земскимъ и судимъ комиссарамъ, тако-жъ коллежскимъ членамъ, включая секретаря и прочихъ, и въ губерніяхъ президентамъ, въ надворные суды, оберъ-ландрихтерамъ и земскимъ секретарямъ".

по службѣ гражданской, такъ и военной. Послѣ смерти Петра Великаго объемъ правъ сената въ этомъ отношеніи измѣнялся безпрерывно. Впрочемъ, не исключая даже печальнаго для сената времени верховнаго тайнаго совѣта,—въ общихъ чертахъ окажется, что сенатъ былъ средоточіемъ назначеній на гражданскія должности до Екатерины II [1]). При Екатеринѣ вліяніе сената на замѣщеніе губернскихъ должностей подробно опредѣлено въ учрежденіи о губерніяхъ. Именно, первоначально сенату предоставлены: а) представленія Императрицѣ кандидатовъ на должности предсѣдателей палатъ [2]), верхняго земскаго суда и предсѣдателя верхняго надворнаго суда [3]); б) назначеніе совѣтниковъ и ассесоровъ губернскаго правленія, директора экономіи, губ. казначея, перваго и второго предсѣдателя верхней расправы и губернскаго магистрата [4]), городничаго [5]), губернскаго прокурора и прокуроровъ при среднихъ инстанціяхъ [6]) губернскихъ стряпчихъ и стряпчихъ при среднихъ инстанціяхъ [7]), совѣтниковъ и прочихъ чиновъ верхняго и нижняго надворныхъ судовъ [8]). Нѣкоторыя изъ этихъ лицъ опредѣлялись сенатомъ непосредственно, другія—по представленію губернскихъ мѣстъ или по предложенію генералъ-прокурора. Прочія должностныя лица назначались мѣстнымъ начальствомъ или избирались сословіями. Не слѣдя здѣсь за частными перемѣнами, происшедшими какъ при Екатеринѣ, такъ и при ея преемникахъ, должно замѣтить, что учрежденіе министерствъ и уничтоженіе центральныхъ коллегій

---

[1]) См. указъ 7 марта 1726 г. о должн. сената (П. С. З. № 4847), п. 5 — 7. Сенату предоставлено: а) избирать и представлять на утвержденіе Императрицы въ верх. тайн. сов. кандидатовъ: „штатскихъ“ коллегій президентовъ, вице-президентовъ и совѣтниковъ, губернаторовъ, вице-губернаторовъ, оберъ-комендантовъ и комендантовъ; б) избирать и назначать достойныхъ въ прочіе коллежскіе члены и на мѣстныя должности, начиная съ воеводъ и ниже. Порядокъ избранія остался прежній. Ср. №№ 4873, 4899, 4929. См. ограниченіе указ. постановленія относит. воеводъ, № 5017. Ср. №№ 5053, 5056, 5058, 5316, 5356, 5364, 5360, 5494. Для царствованія Анны Ивановны: 5522, 5598, 5930, 5933, 5934, 6155, 6222, 6299, 6384 (о представленіи назнач. сен. воеводъ въ кабинетъ ср. 6522. Отмѣненъ вскорѣ, № 6538), 6546, 6553, 6679, 6931, 7248, 7410, 7726, 8195, 8218. Ср. Баранова, Архивъ Прав. Сената, т. II, №№ 4126, 4130, 4200, 4275, 4337, 4496, 4513, 4521, 4548, 4564 и т. д. Въ царствованіе Елисаветы Петровны права сената были, конечно, еще шире. Для примѣра см. П. С. З. №№ 8550, 8865, 9084, 11131 и друг.

[2]) Учрежденіе о губерніяхъ, П. С. З. № 14392, ст. 60.

[3]) Тамъ же и ст. 440.

[4]) Такъ же, ст. 61 и 62.

[5]) Тамъ же, ст. 71.

[6]) Тамъ же, ст. 77.

[7]) Тамъ же, ст. 78 и 79.

[8]) Тамъ же, ст. 411, 442, 476.

окончательно измѣнили прежній порядокъ. Назначеніе на должности зависитъ нынѣ отъ мѣстъ губернскихъ, отъ министерствъ и Высочайшаго усмотрѣнія [1]).

Въ зависимость отъ сената поставлено только назначеніе на нѣкоторыя должности, которымъ законъ желалъ сообщить независимое положеніе. Такъ, при учрежденіи, въ 1861 г., должностей мировыхъ посредниковъ, первому департаменту было предоставлено утвержденіе и увольненіе мировыхъ посредниковъ и кандидатовъ къ нимъ [2]). Въ настоящее время департаментъ утверждаетъ списки лицъ, избранныхъ земскими собраніями въ мировые судьи [3]). Ему принадлежитъ и право назначенія мировыхъ судей, за недостаткомъ лицъ, которыя могли быть избраны въ участковые мировые судьи [4]). Назначеніе производится по представленію министра юстиціи и имѣетъ силу до слѣдующихъ выборовъ [5]). Отъ перваго департамента зависитъ увольненіе мировыхъ судей въ отпуски на срокъ свыше мѣсяца и увольненіе ихъ отъ службы по прошеніямъ [6]).

Дѣла, имѣющія своимъ предметомъ службу гражданскую, находятся въ вѣдѣніи какъ перваго департамента, такъ и департамента герольдіи, о чемъ будетъ сказано ниже.

§ 143. Къ дѣламъ управленія относятся также дѣла объ „охраненіи и удостовѣреніи правъ и преимуществъ разныхъ состояній“ (ст. 19, п. 2). Это общее названіе обнимаетъ много дѣлъ разнообразнаго свойства. По нѣкоторымъ изъ нихъ первый департаментъ конкурируетъ съ департаментомъ герольдіи. Сюда относятся дѣла о доказательствахъ правъ состоянія. Дѣла объ утвержденіи въ дворянствѣ, въ почетныхъ титулахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ), въ почетномъ гражданствѣ подлежатъ разсмотрѣнію департамента герольдіи. Ему же принадлежатъ дѣла о перемѣнѣ фамилій. Такимъ образомъ, первому департаменту подлежатъ дѣла о

---

[1]) См. выше, въ ученіи о службѣ гражданской.

[2]) Учр. сен., дополн. къ ст. 33, по прод. 1863 г.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 37.

[4]) Сенатъ можетъ приступить къ назначенію мировыхъ судей въ томъ случаѣ, если выборы не состоялись, т. е., если никто изъ баллотировавшихся не получилъ надлежащаго числа шаровъ ни въ уѣздномъ, ни въ губернскомъ собраніи (ст. 33), и если земскія собранія единогласными постановленіями не пополнили недостающее число судей изъ числа лицъ, хотя и не совмѣщающихъ въ себѣ качествъ, требуемыхъ ст. 19 и 20 (возрастъ, цензъ, юридич. образов.), но пріобрѣвшихъ общественное довѣріе (ст. 34). При назначеніяхъ на должность мир. судей сенатъ долженъ руководствоваться условіями, установленными п. 1 и 2 ст. 19 (25-лѣтній возрастъ, юридич. образов.).

[5]) Тамъ же, ст. 38.

[6]) Тамъ же, ст. 73.

доказательствѣ правъ состоянія городского (за исключеніемъ почетныхъ гражданъ) и сельскаго. Въ тѣсной связи съ этими вопросами состоятъ дѣла о перечисленіяхъ и переходахъ изъ одного состоянія въ другое, въ нѣкоторыхъ случаяхъ требующія разрѣшенія сената, вопросы по производству ревизій народонаселенія, о жалобахъ на неправильное веденіе метрическихъ книгъ о раскольникахъ. Наконецъ, первый департаментъ является высшею инстанціею по разсмотрѣнію и рѣшенію дѣлъ о выборахъ къ должностямъ, какъ это указано выше.

§ 144. Административная юстиція [1]). Обширною отраслью дѣлъ, принадлежащихъ первому департаменту сената, являются дѣла административной юстиціи. Намъ необходимо прежде всего дать правильное опредѣленіе этому понятію, примѣняясь, конечно, къ условіямъ русскаго права. Предметомъ административной юстиціи являются дѣла, возникающія изъ нарушеннаго или спорнаго права, поскольку они вообще, или по взгляду даннаго законодательства, не подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ. Отнесеніе дѣлъ этого рода къ вѣдомству административной власти имѣетъ различныя основанія: 1) Принадлежность права. Имущественныя права частныхъ лицъ опредѣляются нормами права гражданскаго, охраняются и возстановляются по правиламъ гражданскаго судопроизводства общими судами. Законодательство наше не отступаетъ отъ этого правила и въ томъ случаѣ, если споръ возникаетъ между казною съ одной—и частными лицами съ другой стороны [2]). Оно даетъ только правительственнымъ установленіямъ извѣстныя средства защиты казеннаго интереса. Совокупность этихъ средствъ и составляетъ изъятія изъ общаго порядка гражданскаго судопроизводства [3]). Иначе поставлены споры о казенномъ имуществѣ между

[1]) Вопросъ объ административной юстиціи, имѣющій такое важное значеніе на западѣ Европы (особенно во Франціи), у насъ едва затронутъ, какъ въ практикѣ, такъ и въ теоріи. Между тѣмъ, при современномъ развитіи нашей администраціи, онъ требовалъ бы внимательнаго изученія. Главныя литературныя пособія указаны у Моля, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, т. III, отд. Франціи. Вообще, для Франціи главнымъ пособіемъ является Дарестъ (Dareste), *Traité de la justice administrative en France*, 1862 г. Много вѣрныхъ замѣчаній у Вивьена, *Etudes administratives*, т. 1. Нѣмецкая литература приведена у Г. Шульце, *Das preussische Staatsrecht*, т. II.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1, 2, 1283, 1287.

[3]) Главнѣйшія средства защиты казеннаго интереса состоятъ въ томъ, что: 1) дѣла казенныхъ управленій, за нѣкоторыми исключеніями, не подлежатъ вѣдомству мир. судей, ни производству сокращеннымъ порядкомъ; 2) они не могутъ быть оканчиваемы присягою или примиреніемъ; 3) рѣшеніе суда по дѣламъ казенныхъ управленій постановляется не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора; 4) по каждому дѣлу, сопряженному съ казеннымъ интересомъ, прокуроръ имѣетъ

различными, завѣдующими ими, правительственными установленіями. Казна остается собственникомъ имуществъ, какое бы установленіе ими ни завѣдывало. Слѣдовательно, при разрѣшеніи вопроса о принадлежности имущества къ тому или другому вѣдомству имѣются въ виду не столько общія нормы о правѣ собственности, сколько соображенія удобства и цѣлесообразности управленія. Посему и рѣшеніе этихъ споровъ предоставляется установленіямъ правительственнымъ. 2) Существо отношеній и дѣйствій, подавшихъ поводъ къ спору. Всѣ случаи, возникающіе изъ этого основанія, могутъ быть раздѣлены на двѣ группы: а) дѣла, возникающія изъ различныхъ дѣйствій администраціи, при отправленіи ею своихъ обязанностей, и б) дѣла, возникающія изъ особыхъ отношеній частныхъ лицъ къ администраціи.

а) Органы государственной власти, при осуществленіи цѣлей и правъ государства, могутъ придти въ столкновеніе съ такими дѣйствіями частныхъ лицъ, которыя, не заключая въ себѣ признаковъ преступленія, подлежащаго вѣдѣнію суда уголовнаго, способны, однако, нанести ущербъ интересамъ казны или нарушить порядокъ управленія. Сюда относятся, напримѣръ, различныя нарушенія уставовъ казеннаго управленія. Для преслѣдованія и пресѣченія ихъ законъ облекаетъ правительственныя установленія извѣстною долею карательной власти. Съ другой стороны, органы правительства, при осуществленіи своей карательной власти или при опредѣленіи размѣра повинностей лежащихъ на отдѣльныхъ лицахъ по отношенію къ государству, могутъ придти къ неправильнымъ заключеніямъ и опредѣленіямъ. Этимъ объясняется необходимость центральнаго установленія, которое разрѣшало бы въ высшей инстанціи всѣ дѣла этого рода.

б) Неправильныя дѣйствія администраціи или бездѣйствіе ея могутъ причинить вредъ и убытки частному лицу, въ его качествѣ частнаго человѣка. Они влекутъ за собою обязанность вознагражденія, отыскиваемаго путемъ обыкновеннаго гражданскаго иска [1]). Но въ иныхъ случаяхъ интересы отдѣльнаго лица могутъ страдать по поводу извѣстныхъ отношеній его къ администраціи. Такими отношеніями являются: α) служба; β) принятіе на себя извѣстныхъ порученій, подрядовъ, поставокъ въ пользу казны и т. д. Разсмотрѣніе этихъ дѣлъ вообще или въ извѣстныхъ моментахъ возлагается

право входить въ кассаціонный департаментъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ суд. рѣшеній; 5) то же право предоставляется министрамъ и главноуправляющимъ по принадлежности (тамъ же, ст. 1289, 1290, 1294, 1295).

[1]) Уст. гражд. суд., ст. 1316 и слѣд.

на высшее правительственное установленіе, облеченное правами административной юстиціи.

§ 145. Всю совокупность указанныхъ выше дѣлъ учрежденіе прав. сената подводитъ подъ рубрику: судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія [1]). Но постановленія, содержащіяся въ этой статьѣ, значительно измѣнены новыми уставами и дополнены узаконеніями, содержащимися въ другихъ частяхъ законодательства. Въ настоящее время сенату, какъ органу административной юстиціи, подвѣдомственны слѣдующія дѣла:

1. Споры о казенномъ имуществѣ, возникающіе между министерствами или главными управленіями. Въ настоящее время они разрѣшаются по взаимному соглашенію соотвѣтствующихъ министровъ. Дѣло представляется на рѣшеніе перваго департамента только въ томъ случаѣ, если соглашенія не послѣдуетъ [2]). Постановленіе это касается казеннаго имущества въ собственномъ смыслѣ, не касаясь имуществъ удѣльнаго и духовнаго вѣдомствъ, споры которыхъ съ казенными управленіями рѣшаются по правиламъ судопроизводства по дѣламъ казеннаго управленія [3]).

2. Сенатъ является высшею инстанціею относительно правительственныхъ установленій, коимъ присвоено самостоятельное право наложенія взысканій. Сюда приносятся жалобы на постановленія департамента неокладныхъ сборовъ по нарушенію устава питейнаго, табачнаго, объ акцизѣ съ сахара, жалобы на отобраніе торговыхъ мѣръ, на воспрещеніе торговли разными предметами и т. д.

3. Первому департаменту приносятся жалобы на неправильное привлеченіе отдѣльныхъ лицъ къ отбыванію государственныхъ повинностей. Такъ, по ст. 211 уст. о воинской пов., на рѣшенія губернскаго или областного присутствія по жалобамъ на неправильность по назначенію льготъ или по освидѣтельствованію лицъ, относительно способности къ военной службѣ, дозволяется приносить жалобы въ прав. сенатъ (по первому департаменту).

4. Жалобы служащихъ или лицъ, оставившихъ службу: а) на неудовлетвореніе ихъ жалованьемъ; б) на лишеніе ихъ пенсій, в) на

---

[1]) Учр. сен., ст. 19, п. 4.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1297.

[3]) Тамъ же, ст. 1298. Для имѣній, состоящихъ въ завѣдываніи департамента удѣловъ и проч. установленій мин. имп. двора, кромѣ изъятій, указанныхъ выше (примѣч.), установлены еще слѣд.: окончательное рѣшеніе суда, коимъ отчуждается въ чье-либо владѣніе имѣніе, представляется министру юст. на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ министра двора; Высочайшее повелѣніе по данному рѣшенію объявляется министру юст. непосредственно суду его постановившему (ст. 1299, примѣч.).

невыдачу имъ аттестатовъ и вообще на непредоставленіе имъ служебныхъ правъ [1]).

5. Разрѣшенію перваго департамента подлежатъ дѣла, возникающія между казенными управленіями и частными лицами изъ договоровъ подряда, поставки и отдачи въ арендное содержаніе оброчныхъ статей. Судебные уставы ограничиваютъ, впрочемъ, компетенцію правительственныхъ установленій, въ томъ числѣ и сената, дѣлами, не могущими быть еще предметомъ гражданскаго иска. По общему правилу, отъ котораго судебные уставы и не отступаютъ, гражданскія дѣла между казною и частными лицами, хотя бы они возникли изъ обязательствъ въ пользу казны, рѣшаются судебнымъ порядкомъ, съ извѣстными намъ процессуальными изъятіями. Но право иска, согласно ст. 1302 уст. гражд. судопроизводства, возникаетъ съ момента выдачи контрагенту окончательнаго разсчета. Руководствуясь этимъ правиломъ, судебные уставы постановляютъ, что распоряженія мѣстъ и лицъ казеннаго управленія, ихъ медленность или бездѣйствіе, допущенныя во время исполненія подряда или поставки, могутъ быть обжалованы въ административномъ порядкѣ. Жалобы приносятся въ порядкѣ подчиненности; посему въ первый департаментъ сената приносятся жалобы на распоряженія главнаго начальства [2]). Послѣ выдачи окончательнаго разсчета, контрагенту предоставляется на выборъ: или предъявить казнѣ искъ судебнымъ порядкомъ, или жаловаться по начальству указаннымъ выше порядкомъ [3]). Относительно споровъ по договорамъ объ отдачѣ арендныхъ статей въ оброчное содержаніе, судебные уставы дѣлаютъ отступленіе въ томъ смыслѣ, что право альтернативнаго обжалованія по начальству или начатія иска предоставляется контрагенту какъ во время исполненія договора, такъ и по объявленіи окончательнаго разсчета [4]). Отступленіе это объясняется тѣмъ, что право арендатора есть право вещное, которое онъ долженъ имѣть возможность защищать судебнымъ порядкомъ во всякое время.

§ 146. Первый департаментъ, въ ограниченной, конечно, степени, имѣетъ право финансоваго контроля. Права, предоставленныя ему теперь, суть слабый остатокъ отъ того времени, когда сенатъ былъ поставленъ во главѣ финансоваго контроля, когда ревизіонъ-коллегія была подчинена непосредственно этому высшему устано-

---

[1]) Учр. сен., ст. 120, пп. 14, 15, 21, 26.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1301.

[3]) Тамъ же, ст. 1302. Контрагентъ, принесшій жалобу по начальству, теряетъ право предъявить искъ судебнымъ порядкомъ (ст. 1304).

[4]) Тамъ же, ст. 1307.

вленію. Ст. 2 учрежденія сената гласитъ, что и въ настоящее время онъ „надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными". Но средства осуществленія не соотвѣтствуютъ праву. Ст. 19, п. 5 возлагаетъ на первый департаментъ: 1) разсмотрѣніе заключеній совѣта государственнаго контроля по дѣламъ о начетахъ на разныя вѣдомства; 2) дѣла о сложеніи безнадежныхъ взысканій и недоимокъ свыше 10,000 рублей [1]); 3) разсмотрѣніе дѣлъ о возвратѣ изъ казны суммъ, поступившихъ въ нее неправильно [2]).

Предоставляя сенату нѣкоторое участіе въ надзорѣ за финансовымъ управленіемъ, законодательство предоставляетъ ему и извѣстныя права по дѣламъ казеннаго управленія, т. е. въ нѣкоторыхъ хозяйственныхъ операціяхъ разныхъ вѣдомствъ. Сюда относятся: 1) разрѣшеніе на заключеніе разными вѣдомствами контрактовъ, если контрактная сумма будетъ превышать полномочія даннаго вѣдомства; 2) разрѣшеніе: а) на измѣненіе сроковъ вызововъ или торговъ, б) на измѣненіе ихъ порядка, в) на замѣнъ подряда коммиссіею или наоборотъ; 3) толкованія контрактовъ, въ случаѣ недоумѣній или затрудненій, возникшихъ въ заключившихъ ихъ вѣдомствахъ.

§ 147. Обширная, хотя и неопредѣленная компетенція перваго департамента опредѣляетъ и особое устройство его канцеляріи, болѣе сложное, чѣмъ устройство канцелярій другихъ департаментовъ (дѣйствующихъ по старому порядку). По общему правилу, указанному выше, канцелярія перваго департамента находится подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора, при которомъ состоятъ два товарища. Она раздѣляется на экспедиціи; первая изъ нихъ носитъ названіе экспедиціи оберъ-прокурорскихъ дѣлъ, остальныя означаются №.

Экспедиція оберъ-прокурорскихъ дѣлъ управляется секретаремъ оберъ-прокурора. Въ вѣдѣніи ея находятся: 1) завѣдываніе личнымъ составомъ департамента (часть инспекторская); 2) личная переписка оберъ-прокурора и сношеніе его съ лицами, которыя должны быть поставлены въ извѣстность объ указахъ сената, но отъ него непосредственно ихъ не получаютъ [3]); 3) дѣла о печатаніи всѣхъ Высочайшихъ повелѣній, именныхъ указовъ и манифестовъ. Прочія дѣла раздѣлены между экспедиціями.

---

[1]) Учр. сен., ст. 19, п. 5.

[2]) Тамъ же.

[3]) Такъ, напримѣръ, при назначеніи слѣдствія надъ лицами администр. или обществ. службы и при преданіи ихъ суду, копіи съ опредѣленій сената передаются къ дѣламъ оберъ-прокурора, для поставленія о томъ къ извѣстность прокуроровъ суд. палатъ или об.-прокурора. касс. департамента.

Второй департаментъ.

§ 148. До 1882 года, въ составѣ государственнаго совѣта состояло особенное законодательно-административное установленіе, учрежденное въ 1861 году, подъ именемъ „главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія".

Съ освобожденіемъ крѣпостныхъ крестьянъ, общественно-поземельное устройство которыхъ явилось нормальнымъ и для другихъ видовъ сельскихъ обывателей, было признано необходимымъ дать имъ единообразное устройство. Поэтому главному комитету была указана общая цѣль: „приведеніе къ однимъ общимъ началамъ устройства и управленія всего сельскаго или крестьянскаго состоянія въ государствѣ". Согласно съ этою цѣлью, на обязанность комитета были возложены: 1) разсмотрѣніе законопроектовъ, составляемыхъ въ дополненіе „Положенія о крестьянахъ"; 2) составленіе и разсмотрѣніе предположеній, касающихся устройства и управленія крестьянъ разныхъ наименованій; 3) наблюденіе за приведеніемъ въ дѣйствіе положеній, а также „разъясненіе могущихъ возникнуть при семъ вопросовъ и недоразумѣній".

Въ связи съ послѣднею обязанностью комитета, находилась и дѣятельность его по разсмотрѣнію рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій и министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

Въ теченіе двадцати лѣтъ главный комитетъ дѣятельно трудился надъ выполненіемъ своихъ сложныхъ задачъ. Въ 1882 году было признано, что: 1) комитетъ, какъ особое установленіе, выполнилъ свою задачу, и что 2) является „необходимымъ сблизить дѣла объ устройствѣ сельскаго состоянія съ общимъ порядкомъ производства дѣлъ законодательныхъ, правительственныхъ и судебныхъ".

По этимъ мотивамъ, указъ 25 мая 1882 [2]) повелѣлъ: 1) закрыть главный комитетъ; 2) обсужденіе законодательныхъ предположеній по крестьянскому дѣлу возложить на соотвѣтствующіе департаменты государственнаго совѣта; 3) дѣла по жалобамъ на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, по разъясненію законовъ по крестьянскому дѣлу и т. п. возложить на первый департаментъ сената, въ коемъ, для этой цѣли, было образовано особое отдѣленіе; 4) ближайшее наблюденіе за введеніемъ въ дѣйствіе законовъ о крестьянахъ оставить на министрѣ вн. дѣлъ и другихъ министрахъ, имѣющихъ отношеніе къ этому дѣлу.

---

[1]) Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., ст. 132 и прим. 2; I, общее полож., ст. 32 и прилож. къ ней, ст. 9.

[2]) Собр. узак. 1882 г., ст. 341.

Крестьянское отдѣленіе перваго департамента сената было устроено на основаніи особаго закона, утвержденнаго также 25 мая 1882 г. [1]). Указомъ 24 января 1884 года изъ означеннаго отдѣленія образованъ второй департаментъ сената; но компетенція новаго департамента тождественна съ компетенціею отдѣленія, образованнаго закономъ 1882 г. Послѣдній, въ свою очередь, ограничился видоизмѣненіемъ прилож. къ ст. 32 общ. пол. о крест. и 132 пол. учр. крест.

Во второй департаментъ поступаютъ:

I. Представленія: а) губернскихъ по крестьянск. дѣл. присутствій: α) по дѣламъ, касающимся поземельнаго и хозяйственнаго устройства крестьянъ, а также ихъ правъ личныхъ, по состоянію, общественныхъ и т. д., при разсмотрѣніи коихъ губ. присутствіе встрѣтитъ или отсутствіе закона, или сомнѣніе въ его смыслѣ, или признаетъ, что буквальное примѣненіе его невозможно; β) о дѣлахъ по искамъ крестьянъ съ помѣщиковъ о земляхъ, купленныхъ ими, во время крѣпостного права, на имя помѣщиковъ, которыя прежде восходили, на основаніи ст. 9 прилож. къ ст. 32 общ. пол., на разсмотрѣніе главнаго комитета [2]); б) представленія губернаторовъ о рѣшеніяхъ губ. по крестьянск. дѣл. присутствій, которыя губернаторы „по особенно важнымъ обстоятельствамъ, заслуживающимъ вниманія высшаго правительства“, затруднятся исполнить. До учрежденія втораго департамента, губернаторамъ предоставлялось, подъ ихъ личною отвѣтственностью, пріостановивъ исполненіе означенныхъ рѣшеній, представлять о всѣхъ обстоятельствахъ дѣла министру вн. дѣлъ, отъ коего зависѣло передать дѣло главному комитету. По новымъ правиламъ, губернаторы, по дѣламъ этого рода, входятъ съ рапортами во второй департаментъ непосредственно, доводя о томъ до свѣдѣнія министра вн. дѣлъ [3]); в) представленія министровъ, какъ вн. дѣлъ такъ и другихъ, „по завѣдываемымъ ими частямъ крестьянскаго дѣла“, относительно вопросовъ, требующихъ „изъясненія истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу“ [4]). Равнымъ образомъ, министръ

---

[1]) Собр. узак. 1882 г., ст. 342.

[2]) На основаніи примѣчанія къ указанной статьѣ, министру вн. дѣлъ „предоставлено было входить съ представленіями въ главный комитетъ по такимъ искамъ крестьянъ о земляхъ, присвоиваемыхъ ими въ собственность, къ которымъ, по особымъ, исключительнымъ обстоятельствамъ, невозможно примѣнить буквально правила объ укрѣпленіи за крестьянами недвижимыхъ имуществъ, безъ явнаго нарушенія справедливости“.

[3]) Ср. Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., ст. 132, по прод. 1886 г.

[4]) Слѣдовательно, не измѣненія и не дополненія закона, ср. собр. узак. 1882 г., ст. 342, п. 5.

вн. дѣлъ представляетъ второму департаменту: α) о неправильностяхъ, замѣченныхъ имъ въ распоряженіяхъ губ. присутствій; β) о несогласіяхъ въ распоряженіяхъ разныхъ губ. присутствій по дѣламъ однородныхъ [1]).

II. Жалобы на рѣшенія губ. по крестьянск. дѣл. присутствій по хозяйственному и поземельному устройству крестьянъ, а также по дѣламъ, касающимся личныхъ, имущественныхъ и общественныхъ правъ ихъ. Дѣла этого рода рѣшаются вторымъ департаментомъ въ высшей инстанціи [2]).

III. Жалобы на рѣшенія губ. по крестьян. дѣл. присутствій губерній царства Польскаго по спорнымъ крестьянскимъ дѣламъ, разсматриваемымъ ими въ качествѣ второй инстанціи. Во второй же департаментъ приносятся жалобы на рѣшенія, постановленныя состоящею при земскомъ отдѣлѣ мин. вн. дѣлъ временною коммиссіею по крестьянск. дѣл. царства Польскаго по спорнымъ дѣламъ, рѣшеннымъ губ. присутствіями на правахъ первой инстанціи.

Второй департаментъ является, слѣдовательно: 1) высшимъ установленіемъ по разсмотрѣнію жалобъ, приносимыхъ на рѣшенія губ. присутствій Имперіи и царства Польскаго; 2) установленіемъ, призваннымъ разъяснять истинный смыслъ узаконеній по крестьянскому дѣлу.

Практически дѣла, поступающія на разсмотрѣніе второго департамента, распредѣляются по слѣдующимъ отдѣламъ и рубрикамъ.

А. Дѣла, поступающія изъ общихъ крестьянскихъ установленій Имперіи.

1. Дѣла по поземельному устройству крестьянъ, т. е. дѣла по спорамъ между землевладѣльцами, съ одной стороны, и крестьянами съ другой, по поводу примѣненія положеній объ устройствѣ земельнаго быта крестьянъ.

2. Дѣла по спорамъ, возникающимъ въ средѣ самихъ крестьянъ по владѣнію и пользованію ими ихъ надѣлами [3]).

3. Дѣла по волостному и сельскому управленію крестьянъ, т. е. дѣла по жалобамъ на должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія и на распоряженія волостныхъ и сельскихъ сходовъ.

4. Дѣла по жалобамъ на мѣстныя по крестьянскимъ дѣл. учрежденія по дѣламъ, рѣшаемымъ волостными судами.

---

[1]) Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., прим. 2 къ ст. 132 по прод. 1886 г.

[2]) Тамъ же, п. 1. Правило о порядкѣ принесенія означенныхъ жалобъ см. въ Особ. прилож. къ т. IX Св. Зак., III, пол. учр. крест., прилож. къ ст. 132 по прод. 1886 г.

[3]) Сюда относятся споры между сельскими обществами и отдѣльными крестьянами по дѣламъ о передѣлахъ общинныхъ земель, о скидкѣ и накидкѣ тяголъ, о выкупѣ земельныхъ надѣловъ отдѣльными крестьянами, и т. д.

5. Дѣла по жалобамъ на постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій относительно приговоровъ крестьянскихъ обществъ о предоставленіи въ распоряженіе правительства вредныхъ и порочныхъ членовъ обществъ и о непринятіи въ среду обществъ лицъ, опороченныхъ по суду.

6. Дѣла по спорамъ, возникающимъ вслѣдствіе разныхъ ошибокъ, вкравшихся въ окончательно утвержденные акты земельнаго устройства крестьянъ.

7. Дѣла по жалобамъ на постановленія губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій о преобразованіи волостей или раздѣленіи сельскихъ обществъ.

8. Дѣла по представленіямъ разныхъ вѣдомствъ и учрежденій относительно рѣшеній губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій [1]).

Б. По царству Польскому:

1. Дѣла о поземельномъ устройствѣ крестьянъ: точное опредѣленіе сервитутовъ, надѣловъ и т. д.

2. Споры о пользованіи сервитутами.

3. Дѣла объ обмѣнѣ черезполосныхъ земель и раздѣлъ общихъ пастбищъ.

4. Опредѣленіе правъ собственности на усадьбы, о продажѣ и залогѣ усадебъ.

5. Дѣла по гминному и сельскому управленіямъ.

6. Дѣла объ исправленіи ошибокъ и пропусковъ въ актахъ земельнаго устройства.

7. Жалобы по дѣламъ, находящимся въ вѣдѣніи земскаго отдѣла мин. вн. дѣлъ [2]).

---

[1]) За исключеніемъ 8-й рубрики, относительно которой не сообщено свѣдѣній, общее количество дѣлъ, рѣшенныхъ вторымъ департаментомъ по 1-е янв. 1886 г., распредѣлялось слѣдующимъ образомъ:

По 1-й	4240
„ 2-й	3514
„ 3-й	2369
„ 4-й	1618
„ 5-й	1586
„ 6-й	237
„ 7-й	57
Итого . .	13621

Изъ этого общаго числа:

1. Жалобъ, оставленныхъ безъ послѣдствій . . . 6740
2. Оставленныхъ безъ разсмотрѣнія, за пропускомъ сроковъ или несоблюденіемъ правилъ, или дополняемыхъ справками 4796
3. Дѣлъ, по коимъ рѣшенія губ. прис. отмѣнены . 2085

[2]) Съ 25 мая 1882 по 1-е января 1886 года разсмотрѣно вторымъ департаментомъ:

Департаментъ герольдіи.

§ 149. Прежнее значеніе герольдмейстера должно было измѣниться съ освобожденіемъ дворянства отъ обязательной службы, съ измѣненіемъ условій опредѣленія на службу и надзора за служащими. Первоначальное опредѣленіе герольдмейстера, какъ чина, „который бы дворянъ вѣдалъ и къ дѣламъ представлялъ, когда спросятъ", не примѣнялось уже къ временамъ, слѣдовавшимъ за изданіемъ жалованной грамоты дворянству, послѣ сосредоточенія назначеній и увольненій отъ должностей въ министерствахъ и измѣненія порядка инспекторской части. Герольдія продолжала состоять при сенатѣ, въ качествѣ особаго учрежденія, до 1848 года. Въ началѣ нынѣшняго столѣтія, именно въ 1803 г., она получила новое устройство и новыя правила дѣлопроизводства [1]). Правила 1803 года важны въ томъ отношеніи, что изъ нихъ видно, что законодатель желалъ еще сохранить за сенатомъ право окончательнаго утвержденія въ должностяхъ, по представленіямъ министровъ. Но съ новымъ учрежденіемъ министерствъ, значеніе сената въ этомъ отношеніи, а слѣдовательно, и герольдіи—умалилось. Послѣ различныхъ измѣненій, герольдія въ 1848 г. была введена въ составъ сената, въ качествѣ департамента [2]).

Въ настоящее время департаментъ слагается: 1) изъ присутствія, состоящаго изъ опредѣленнаго числа сенаторовъ, 2) герольдмейстера и 3) канцеляріи. Герольдмейстеръ пользуется правами оберъ-прокурора. Канцелярія управляется товарищами герольдмейстера (соотвѣтствующими оберъ-секретарямъ), старшими секретарями и секретарями. При герольдмейстерѣ полагается особый завѣдующій дѣлами. Кромѣ того, при департаментѣ состоятъ: а) особое гербовое отдѣленіе, б) протоколистъ, регистраторъ и экзекуторъ (онъ же и казначей).

По 1-й рубрикѣ	. . . . .	790
„ 2-й „	. . . . .	775
„ 3-й „	. . . . .	84
„ 4-й „	. . . . .	14
„ 5-й „	. . . . .	14
„ 6-й „	. . . . .	13
„ 7-й „	. . . . .	360
	Итого .	2050

Изъ нихъ:

Оставлено безъ послѣдствій	1222
Не кончено до собранія справокъ . .	186
Отмѣнено рѣшеній	642

[1]) П. С. З. №№ 20608 и 20635.

[2]) 2-е П. С. З. № 22269.

Предметы вѣдомства департамента въ настоящее время немногосложны. Именно, его вѣдѣнію подлежатъ:

1. Дѣла о принадлежности къ дворянскому состоянію: а) разсмотрѣніе правъ на дворянское достоинство и на почетные титулы; б) выдача грамотъ, дипломовъ, свидѣтельствъ и т. п. актовъ на принадлежность этихъ правъ [1]); в) дѣла по веденію списковъ дворянъ и разсмотрѣніе жалобъ на постановленія дворянскихъ депутатскихъ собраній [2]); г) веденіе списковъ лицамъ, лишеннымъ дворянскаго достоинства; д) сочиненіе гербовъ и составленіе гербовника дворянскимъ родамъ; е) дѣла о перемѣнѣ фамилій дворянъ и почетныхъ гражданъ, и ж) разсмотрѣніе и рѣшеніе подлежавшихъ вѣдѣнію упраздненнаго госуд. сов. царства Польскаго дѣлъ о дворянствѣ и почетныхъ титулахъ [3]).

2. Составленіе гербовника городового.

3. Дѣла о службѣ гражданской: а) дѣла о производствахъ въ гражданскіе чины, до V класса включительно, за выслугу лѣтъ; б) дѣла объ утвержденіи въ чинахъ лицъ, поступившихъ на службу съ правомъ на чинъ; в) дѣла о переименованіи отставныхъ военныхъ въ гражданскіе чины и о возвращеніи прежнихъ военныхъ чиновъ; г) распоряженіе о припечатаніи въ сенатскихъ вѣдомостяхъ всѣхъ перемѣнъ въ отношеніи личнаго состава гражданскихъ чиновъ; д) изданіе адресъ-календаря; е) составленіе и разсылка списка гражданскихъ чиновъ первыхъ четырехъ классовъ; ж) дѣла объ опредѣленіи и увольненіи нѣкоторыхъ чиновниковъ въ Лифляндской губерніи, опредѣленіе коихъ зависитъ отъ сената или Высочайшаго усмотрѣнія (по предварительномъ избраніи дворянствомъ).

4. Пересмотръ рѣшеній бывшей герольдіи Имперіи, въ случаѣ жалобъ на нихъ.

5. Поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся къ дѣламъ, подвѣдомственнымъ герольдіи [4]).

Департаментъ межевой.

§ 150. Происхожденіе межевого департамента относится ко временамъ Екатерины II. При Елисаветѣ Петровнѣ управленіе межеваніемъ было сосредоточено въ рукахъ сената. Екатерина II, желая подвинуть впередъ эту важную часть управленія, вмѣстѣ съ изданіемъ знаменитаго указа о генеральномъ межеваніи, учредила при

---

[1]) Учр. сен., ст. 21.

[2]) Св. Зак., т. IX, ст. 282—284, 287.

[3]) Учр. сен., ст. 21.

[4]) Тамъ же.

сенатѣ межевую экспедицію; этой экспедиціи были ввѣрены какъ административные, такъ и судебные вопросы по межевымъ дѣламъ. Въ 1794 году экспедиція была преобразована въ межевой департаментъ [1]). Общія основанія устройства межевой части остались нетронутыми и послѣ изданія свода законовъ. Третья часть X тома, по изданію 1857 г., признавала слѣдующія начала, относящіяся къ межевому департаменту сената: 1) главное управленіе государственнымъ межеваніемъ во всѣхъ его родахъ принадлежитъ правительствующему сенату, по межевому его департаменту, и министру юстиціи. Они дѣйствуютъ посредствомъ управляющаго межевымъ корпусомъ и зависящихъ отъ него учрежденій [2]); затѣмъ департаменту принадлежатъ: 2) межевой судъ въ высшей инстанціи, какъ по тяжбамъ по генеральному межеванію, такъ и по дѣламъ о преступленіи по должности межевыми чинами; 3) межевое судебное разбирательство по спеціальнымъ межеваніямъ [3]).

Главнѣйшія перемѣны, послѣдовавшія въ новѣйшее время, касались преимущественно порядка управленія межевою частью. Во-первыхъ, съ 1857 года, опредѣленіе, перемѣщеніе и увольненіе губернскихъ межевыхъ чиновъ отдано въ зависимость отъ управляющаго межевымъ корпусомъ, безъ представленія сенату, чѣмъ отмѣнена ст. 261, ч. 3, т. X [4]). Затѣмъ, въ 1870 г. [5]), „управленіе межевою частью соединено съ министерствомъ юстиціи въ одно неразрывное цѣлое, включено въ центральное управленіе и ввѣрено особому лицу, которому присвоено названіе управляющаго межевою частью“.

Въ настоящее время въ межевомъ департаментѣ сосредоточиваются: 1) апелляціонныя дѣла, переносимыя изъ межевой канцеляріи во время генеральнаго межеванія; 2) дѣла по судебному разбирательству при спеціальномъ межеваніи, 3) ревизія слѣдственныхъ дѣлъ о преступленіяхъ должностныхъ лицъ по межевой части; 4) дѣла по отводу всемилостивѣйше пожалованныхъ земель; 5) дѣла по надѣленію землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ инородцевъ; 6) о выдѣлѣ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ; 7) о награжденіи губернскихъ и уѣздныхъ землемѣровъ.

---

[1]) П. С. З. №№ 12488, 12540, 12541, 17227.

[2]) Св. Зак., т. X, ч. 3, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 6 и 7. Различіе между генеральнымъ и спеціальными межеваніями опредѣляется слѣдующимъ образомъ: „первое производится для опредѣленія окружныхъ границъ дачамъ безъ разбирательства, одному или многимъ владѣльцамъ онѣ принадлежатъ, а вторыя—для опредѣленія границъ частнымъ участкамъ, въ окружной межѣ находящимся“.

[4]) Учр. сен., ст. 37, примѣч. по прод. 1868 г.

[5]) Тамъ же, примѣч. 4 по прод. 1871 г.

Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку.

§ 151. Въ судебныхъ департаментахъ, дѣйствующихъ по старому порядку, сосредоточиваются дѣла, поступающія изъ мѣстностей, въ коихъ не введены новыя судебныя установленія или введены одни мировыя учрежденія. Пространство дѣйствія каждаго изъ этихъ департаментовъ опредѣляется: во первыхъ, — родомъ дѣлъ. Однимъ изъ нихъ ввѣрены дѣла гражданскія, другимъ—дѣла уголовныя. За упраздненіемъ московскихъ департаментовъ [1]), гражданскія дѣла въ настоящее время ввѣрены департаментамъ 3-му и 4-му. Въ 5-й департаментъ поступаютъ дѣла уголовныя [2]). Во вторыхъ,—извѣстными мѣстностями. Компетенція судебныхъ департаментовъ распространяется не на все пространство Имперіи. Распредѣленіе дѣлъ между гражданскими департаментами предоставлено министру юстиціи [3]). Но по нѣкоторымъ предметамъ власть судебныхъ департаментовъ распространяется и на мѣстности, въ коихъ введены новыя судебныя учрежденія. Сюда принадлежатъ:

1. Вообще дѣла, изъятыя изъ вѣдѣнія кассаціонныхъ департаментовъ сената и оставленныя за судебными департаментами прежняго устройства, именно: а) дѣла по жалобамъ на губернскія правленія и по представленіямъ послѣднихъ относительно исполненія указовъ судебныхъ департаментовъ и по судебнымъ дѣламъ, возникшимъ въ означенныхъ правленіяхъ до введенія судебныхъ уставовъ; б) по жалобамъ и представленіямъ относительно торговъ на имѣнія, назначенныя къ продажѣ за взысканіе, также до введенія судебныхъ уставовъ; в) о продажѣ или замѣнѣ имѣній лицъ, состоящихъ подъ опекой, и объ отдачѣ этихъ имѣній въ аренду; г) о залогѣ имѣній, находящихся въ пожизненномъ владѣніи; д) объ округленіи границъ заповѣдныхъ имѣній; е) объ освидѣтельствованіи умственныхъ способностей; ж) о конфискованныхъ товарахъ.

2. Въ особенности, дѣла по судебнымъ рѣшеніямъ, постановленнымъ нѣкоторыми спеціальными судами: а) римско-католическою духовною коллегіею; б) евангелическо-лютеранскою генеральною консисторіею; в) судными коммиссіями, учрежденными по дѣламъ русскихъ подданныхъ при русскомъ посольствѣ въ Константинополѣ; г) второю инстанціею суда, учрежденнаго при русской миссіи въ Персіи.

3. По дѣламъ, переданнымъ при введеніи судебныхъ уставовъ

---

[1]) Учр. сен., ст. 10 по прод. 1872 г.

[2]) Учр. сен., ст. 22, 23 и 25, п. 3, изд. 1886 г.

[3]) Тамъ же, ст. 26.

1864 г. въ судебныя учрежденія новыхъ устройствъ: а) жалобы на неправильныя толкованія окружными судами указовъ судебныхъ департаментовъ; б) жалобы, отзывы и протесты на рѣшенія и приговоры прежнихъ судебныхъ мѣстъ и окружныхъ судовъ, постановленные послѣдними въ качествѣ суда второй инстанціи по прежнимъ законамъ [1]).

Въ указанныхъ выше предѣлахъ, каждый судебный департаментъ вѣдаетъ дѣла двоякаго рода: 1) такъ называемыя дѣла по управленію подчиненными мѣстами, и 2) дѣла судебныя, въ собственномъ смыслѣ [2]). Дѣла по управленію состоятъ въ охраненіи въ подчиненныхъ мѣстахъ установленнаго порядка по производству дѣлъ и исполненію рѣшеній. На этомъ основаніи въ каждый департаментъ, по принадлежности, поступаютъ и имъ разсматриваются такъ называемыя частныя дѣла, т. е. прошенія, жалобы и протесты на отступленія въ порядкѣ судопроизводства и исполненія рѣшеній [3]). Дѣла судебныя состоятъ въ разсмотрѣніи самаго существа дѣла, поступившаго: а) въ порядкѣ апелляціонномъ, или б) въ порядкѣ ревизіонномъ [4]).

Кассаціонные департаменты [5]).

§ 152. Старый порядокъ судопроизводства зналъ одно нормальное средство исправленія рѣшеній, постановленныхъ въ низшихъ инстанціяхъ — постановленіе новаго рѣшенія высшею инстанціею. Къ числу значительныхъ неудобствъ этого порядка, въ томъ видѣ, какъ онъ установился у насъ, должно отнести невозможность положить точные предѣлы процессу, даже замкнуть процессъ въ кругу установленій судебныхъ. Законодательство наше тщетно стремилось сдѣлать изъ сената послѣднюю судебную инстанцію, провозгласивъ, что установленію этому принадлежитъ „верховная ревизія суда“ по всѣмъ дѣламъ, и что „на рѣшенія сената нѣтъ апелляціи“ [6]). Тѣмъ не менѣе, жалобы на рѣшеніе сената допускались, и, въ случаѣ ихъ основательности, дѣло передавалось на разсмотрѣніе общаго собранія [7]). Затѣмъ переносъ дѣла на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 27.

[2]) Тамъ же, ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 23.

[4]) Тамъ же, ст. 25, п. 1 и 3.

[5]) См. Малышева: *Курсъ гражданскаго судопроизводства*, т. II, стр. 172 и слѣд. — Буцковскаго: *Очеркъ кассаціоннаго порядка отмѣны рѣшеній по суд. уст. 1864 г.*“ Спб. 1866 г. — Его же: *Очерки судебныхъ порядковъ*, 1874 г.

[6]) Учр. сен., ст. 240, изд. 1857 г.

[7]) Тамъ же, ст. 241.

ственный совѣтъ могъ послѣдовать по несогласію генералъ-прокурора съ рѣшеніемъ общаго собранія, по разногласію въ самомъ общемъ собраніи [1]). Наконецъ, самъ сенатъ обязанъ былъ останавливаться рѣшеніемъ и возбуждать законодательный вопросъ по такимъ дѣламъ, „на которыя не окажется точнаго закона“ [2]).

При составленіи судебныхъ уставовъ имѣлось въ виду провести точную границу между властью судебною и другими властями, дать надлежащую силу правилу, выраженному еще въ учрежденіи министерствъ, что „судебная власть, во всемъ ея пространствѣ, принадлежитъ сенату и зависящимъ отъ него установленіямъ“. Для достиженія этой цѣли необходимо было, между прочимъ, постановить общимъ правиломъ, что всякое дѣло, поступившее на разсмотрѣніе судебныхъ мѣстъ, разрѣшается ими на основаніи наличныхъ постановленій законодательства, безъ возбужденія законодательныхъ вопросовъ. Это правило и выражено въ извѣстной намъ ст. 13 уст. угол. суд. (ст. 10 уст. гражд. суд.), по которой „воспрещается останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности или противорѣчія законовъ“ [3]). Установивъ это правило, судебные уставы признали вмѣстѣ съ тѣмъ, что для полнаго и всесторонняго разсмотрѣнія дѣла по существу достаточно двухъ инстанцій. Ст. 11 уст. гражд. суд. постановляетъ, что „гражданскія дѣла подлежатъ разрѣшенію по существу въ двухъ только судебныхъ инстанціяхъ“. Посему судебныя палаты, въ кругу установленій коронныхъ, и мировые съѣзды, въ области учрежденій мировыхъ, являются послѣдними апелляціонными инстанціями, и ихъ рѣшенія считаются окончательными.

Но проведеніе всѣхъ этихъ началъ не устраняетъ вопроса о средствахъ наблюденія за единообразіемъ и правильностью въ примѣненіи законовъ. Напротивъ, именно бо̀льшая самостоятельность судовъ усиливаетъ значеніе этого вопроса. Значительное количество судовъ, постановляющихъ окончательныя рѣшенія, децентрализація юстиціи, представляютъ большія выгоды для тяжущихся. Но при отсутствіи единообразнаго руководства, правильнаго контроля, децентрализація можетъ повести къ плачевнымъ результатамъ, открыть широкую возможность для произвола судебныхъ мѣстъ, разрушить необходимое единство права. Но какъ сочетать силу высшаго контроля и руководства съ началомъ самостоятельности мѣстныхъ судилищъ?

---

[1]) Учр. гос. сов., ст. 23, п. 19, изд. 1857 г.

[2]) Учр. сен., ст. 227, изд. 1857 г.

[3]) Значеніе новаго порядка разсмотрѣно въ части I этого сочин., въ главѣ о судебномъ толкованіи.

Судебные уставы избрали путь, указанный опытомъ французскаго законодательства. Путь этотъ—отмѣна рѣшенія, при постановленіи котораго были нарушены существенныя формы судопроизводства или допущено неправильное примѣненіе закона. Новое же разсмотрѣніе дѣла по существу предоставляется другому суду, равной степени съ судомъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе.

Французскій кассаціонный судъ былъ созданъ закономъ 1-го декабря 1790 года, имѣвшимъ преобразованіемъ всей системы судебныхъ установленій. Правда, зародыши этого установленія имѣлись уже въ старомъ государственномъ совѣтѣ, въ составѣ котораго было особое отдѣленіе для дѣлъ судебныхъ (conseil des parties). Ему принадлежало важное право отмѣны нѣкоторыхъ рѣшеній и даже право требовать къ своему разсмотрѣнію дѣла, производившіяся въ мѣстахъ судебныхъ (эвокація). Нѣкоторые законы, касавшіеся этого совѣта, имѣютъ практическое значеніе до настоящаго времени. Но юрисдикція conseil des parties была орудіемъ подчиненія судебныхъ установленій видамъ правительства. Напротивъ, учрежденіе кассаціоннаго суда утвердило независимость магистратуры и способствовало отдѣленію власти судебной отъ административной.

Законъ 1-го декабря 1790 года создалъ для кассаціоннаго суда обширную компетенцію. Во первыхъ, ему предоставлено право разсматривать и разрѣшать всѣ прошенія объ отмѣнѣ рѣшеній, постановленныхъ въ послѣдней инстанціи; въ качествѣ кассаціонной инстанціи, онъ не разсматриваетъ дѣла по существу, но отмѣняетъ всякое рѣшеніе, при постановленіи котораго были нарушены предписанныя формы, или содержащее въ себѣ прямое нарушеніе текста закона [1]). Затѣмъ, ему предоставлены многія права по судебному управленію и наблюденію за порядкомъ судопроизводства [2]). Отличительной чертой французскаго кассаціоннаго суда является учрежденіе въ его составѣ особой палаты (chambre des requêtes) для предварительнаго разсмотрѣнія просьбъ о пересмотрѣ дѣлъ (гражданскихъ) и отклоненія тѣхъ изъ нихъ, которыя не могутъ быть признаны основательными [3]).

---

[1]) Зак. 1 дек. 1790 г., ст. 2: „Les fonctions du trib. de cassation seront de prononcer sur toutes les demandes en cassation contre les jugements rendus en dernier ressort... Ст. 3: il annulera toutes les procédures dans lesquelles les formes auront été violées, et tout jugement qui contiendra une contravention expresse au texte de la loi“.

[2]) Тамъ же, ст. 2. Касс. суду предоставляется: „de juger les demandes de renvoi d'un tribunal à un autre, pour cause de suspicion légitime, les conflits de juridiction et les règlements de juges, les demandes de prise à partie contre un tribunal entier“.

[3]) Тамъ же, ст. 5. „Avant que la demande en cassation ou en prise à partie

§ 153. Наши кассаціонные департаменты являются частью правительствующаго сената. Именно, ст. 114 учр. суд. уст. гласитъ, „что въ составѣ правительствующаго сената образуются, для завѣдыванія судебною частью, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, два кассаціонные департамента, одинъ для уголовныхъ, другой для гражданскихъ дѣлъ". Отсюда слѣдуетъ, что кассаціоннымъ департаментамъ принадлежатъ вообще всѣ права, какія предоставлены сенату общимъ его учрежденіемъ, относительно іерархическаго положенія (ст. 1), силы указовъ (ст. 198) и т. п. Но, безъ всякаго сомнѣнія, устройство и кругъ вѣдомства этихъ департаментовъ представляютъ извѣстныя особенности, вытекающія изъ общихъ началъ новыхъ судебныхъ установленій.

§ 154. Устройство кассаціонныхъ департаментовъ въ общихъ чертахъ сходно съ устройствомъ другихъ департаментовъ. Присутствіе состоитъ изъ сенаторовъ, назначаемыхъ по непосредственному усмотрѣнію Государя. Подобно прочимъ сенаторамъ, они, по должности, состоятъ въ III классѣ [1]). Одинъ изъ сенаторовъ назначается первоприсутствующимъ [2]). Первоприсутствующимъ въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ назначается одинъ изъ первоприсутствующихъ въ департаментахъ или въ соединенномъ присутствіи перваго и кассаціонныхъ департаментовъ [3]). Но въ условіяхъ назначенія и въ юридическомъ положеніи сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ имѣются нѣкоторыя особенности. По ст. 208 учр. суд. уст., для пріобрѣтенія права быть назначеннымъ сенаторомъ кассаціоннаго департамента требуется предварительное служеніе въ низшихъ должностяхъ судебнаго вѣдомства въ теченіе извѣстнаго срока [4]). Именно, они назначаются изъ лицъ, состоящихъ не менѣе трехъ лѣтъ въ должностяхъ оберъ-прокурора, товарища оберъ-прокурора или же предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты. Этимъ ограничивается сила ст. 6 учр. сен., по которой сенаторы могутъ быть назначаемы какъ изъ гражданскихъ, такъ и изъ военныхъ чиновъ. Значеніе этого ограниченія будетъ еще больше, если

---

soit mise en jugement, il sera préalablement examiné et décidé si la requête doit être admise, et la permission d'assigner accordée". О реветахъ см. зак. 2 брюмера IV года, гл. III, ст. 16 и 17; законъ 26 вантоза VIII года, гл. VI, ст. 60; законъ 1826 года о разд. касс. суда на 3 палаты.

[1]) См. прилож. къ ст. 288 учр. суд. уст.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 118.

[3]) Тамъ же, ст. 119, изм. въ собр. узак. 1885 г. № 52.

[4]) Тамъ же, ст. 208.

принять въ разсчетъ, что для занятія названныхъ судебныхъ должностей, по ст. 202 учр. суд. уст., требуется юридическое образованіе или вообще доказанныя на службѣ свѣдѣнія по судебной части. Если указанныя статьи ограничиваютъ кругъ лицъ, имѣющихъ право на званіе сенатора, то другія расширяютъ его. Ст. 5 учр. сен. гласитъ, что „сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ". Напротивъ, ст. 236 учр. суд. уст. постановляетъ, что лица, удовлетворяющія условіямъ образованія и проч. (ст. 200—211), могутъ быть назначаемы по судебному вѣдомству независимо отъ ихъ чиновъ. Затѣмъ, ст. 243, общая для всѣхъ членовъ новыхъ судебныхъ мѣстъ, слѣдовательно, и для сенаторовъ, обезпечиваетъ имъ несмѣняемость [1]). Наконецъ, къ сенаторамъ кассаціонныхъ департаментовъ примѣняется правило, воспрещающее соединеніе судебныхъ должностей съ другими [2]); этимъ, по отношенію къ нимъ, отмѣняется ст. 7 учр. сен., дозволяющая сенаторамъ занимать должности и въ иныхъ установленіяхъ.

Прокурорскій надзоръ ввѣренъ оберъ-прокурорамъ и ихъ товарищамъ. При каждомъ департаментѣ полагается особый оберъ-прокуроръ; особое лицо назначается къ исправленію оберъ-прокурорскихъ обязанностей при общемъ собраніи департаментовъ. Оберъ-прокуроры опредѣляются именными Высочайшими указами, по представленію министра юстиціи. Товарищи ихъ опредѣляются по представленіямъ министра юстиціи Высочайшею властью [3]). Обязанности оберъ-прокуроровъ и ихъ товарищей при кассаціонныхъ департаментахъ мало напоминаютъ обязанности оберъ-прокуроровъ при департаментахъ старыхъ; онѣ отличаются и отъ обязанностей прокуратуры при судахъ, разсматривающихъ дѣла по существу. Въ послѣднихъ прокуроры и ихъ товарищи по дѣламъ уголовнымъ являются представителями обвинительной власти. На нихъ лежитъ наблюденіе за дѣйствіями слѣдственной власти, возбужденіе преслѣдованій; они поддерживаютъ обвиненіе на судѣ, подаютъ протесты на неправильныя рѣшенія и т. д. По дѣламъ гражданскимъ заключеніе ихъ требуется въ закономъ указанныхъ случаяхъ [4]). Кромѣ того, послѣдующія узаконенія возложили на нихъ и другія обязанности [5]). Въ департаментахъ кассаціонныхъ, не рѣшающихъ дѣла по существу, отъ оберъ-прокуроровъ и ихъ товарищей требуется

---

[1]) Тамъ же, ст. 243.
[2]) Тамъ же, ст. 246.
[3]) Тамъ же, ст. 219—221.
[4]) Уст. гражд. суд., ст. 348.
[5]) О нихъ будетъ сказано при разсмотрѣніи губернскихъ установленій.

заключеніе объ основательности кассаціонной жалобы или протеста [1]). По дѣламъ уголовнымъ оберъ-прокурору, какъ и лицамъ, участвующимъ въ дѣлѣ, при постановкѣ вопросовъ, дозволяется обращать вниманіе сената на другіе вопросы, сверхъ предложенныхъ докладывающимъ сенаторомъ [2]). Въ нѣкоторыхъ только случаяхъ оберъ-прокуроръ уголовнаго департамента или его товарищи берутъ на себя обязанности обвиненія. Именно: а) въ дѣлахъ о преступленіи по должности, когда они подсудны кассаціонному департаменту [3]); б) въ дѣлахъ о преступленіяхъ государственныхъ, подсудныхъ особому присутствію правительствующаго сената [4]); в) при разсмотрѣніи дѣлъ о взысканіяхъ дисциплинарныхъ съ лицъ судебнаго вѣдомства [5]). Въ отличіе отъ оберъ-прокуроровъ старыхъ департаментовъ, оберъ-прокуроры департаментовъ кассаціонныхъ не облечены тѣми правами надзора и протеста, какія до настоящаго времени ограничиваютъ значеніе присутствій старыхъ департаментовъ. Но между тѣми и другими есть общая черта. Въ учрежденіи канцелярій окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ, судебные уставы держатся того начала, что большая самостоятельность присутствій требуетъ подчиненія канцелярій судебныхъ мѣстъ ихъ предсѣдателямъ. Дѣйствительно, предсѣдателямъ окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ предоставляется: а) назначеніе и увольненіе секретарей и ихъ помощниковъ; б) надзоръ за канцеляріею. Правило это не примѣнено къ канцеляріи кассаціонныхъ департаментовъ: оберъ-секретари кассаціонныхъ департаментовъ назначаются министромъ юстиціи, по представленіямъ оберъ-прокуроровъ, а помощники оберъ-секретарей и прочіе чины канцеляріи—оберъ-прокурорами. Имъ же предоставленъ надзоръ за канцеляріями [6]). Сверхъ названныхъ канцелярскихъ чиновъ, при оберъ-прокурорахъ имѣются ихъ секретари, назначаемые по ихъ усмотрѣнію [7]).

§ 155. Компетенція кассаціонныхъ департаментовъ должна быть

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 920; уст. гражд. суд., ст. 804.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 923.

[3]) Тамъ же, ст. 1107.

[4]) Объ этомъ присутствіи см. ниже.

[5]) Учр. суд. уст., ст. 270, п. 1, 282.

[6]) Тамъ же, ст. 217, 260.

[7]) Тамъ же, ст. 134, 223. Нѣкоторыя подробности о правахъ и обязанностяхъ оберъ-секретарей см. въ особомъ наказѣ кассаціонныхъ департаментовъ, ст. 25—29. Въ силу этого наказа, завѣдываніе денежною частью, по общимъ департаментамъ, поручено одному приходорасходчику (ст. 30), а для занятія перепискою отъ лица первоприсутствующаго отряжается оберъ-прокуроромъ въ каждомъ департаментѣ особый чиновникъ (ст. 31).

разсмотрѣна: 1) по пространству ихъ дѣйствія, и 2) по роду предоставленныхъ имъ дѣлъ.

Пространство дѣйствія кассаціонныхъ департаментовъ опредѣляется ст. 4 или 5 учр. суд. уст. Ст. 4 постановляетъ, что „вѣдомство правительствующаго сената въ отношеніи къ судебной части распространяется на всю имперію". То же подтверждаетъ и ст. 5. Но сила означенныхъ статей ограничивается тѣмъ фактомъ, что новыя судебныя установленія введены не во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи. Поэтому, вслѣдъ за изданіемъ и приведеніемъ въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ, предстояло опредѣлить отношенія кассаціонныхъ департаментовъ къ мѣстностямъ, въ которыхъ не введены новые уставы. Рѣшеніемъ уголовнаго департамента постановлено, что власть кассаціонныхъ департаментовъ распространяется только на судебныя мѣста, образованныя по уставамъ 20 ноября 1864 г. Изъ этого общаго правила имѣется только одно исключеніе, именно: рѣшенія общаго собранія кассаціонныхъ и перваго департаментовъ по вопросамъ о прекаженіяхъ, о подсудности между прежними и новыми судами обязательны и для старыхъ судебныхъ мѣстъ [1]).

§ 156. Дѣла, подвѣдомственныя кассаціоннымъ департаментамъ, раздѣляются: 1) на дѣла по разсмотрѣнію кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ; 2) дѣла судебныя, разсматриваемыя департаментами въ судебномъ ихъ присутствіи; 3) дѣла по надзору за судебными установленіями.

I. По ст. 5 учр. суд. уст., сенатъ „въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, не рѣшая дѣлъ по существу... наблюдаетъ за охраненіемъ точной силы закона и за единообразнымъ его исполненіемъ всѣми судебными установленіями имперіи". Постановленіе это вытекаетъ изъ двухъ началъ, признанныхъ новыми уставами: а) что разсмотрѣніе дѣла по существу должно закончиться въ двухъ инстанціяхъ; б) что жалоба на постановленное рѣшеніе можетъ послѣдовать не по существу его, а въ виду формальныхъ его недостатковъ, наличность которыхъ является поводомъ къ отмѣнѣ рѣшенія.

Такимъ образомъ, кассаціонныя жалобы могутъ быть приносимы только на окончательныя рѣшенія, вступившія уже въ законную силу. Этимъ опредѣляется и кругъ дѣлъ, подвѣдомыхъ кассаціоннымъ департаментамъ. Окончательными признаются рѣшенія: а) съѣздовъ мировыхъ судей [2]); б) окружныхъ судовъ, если рѣшенія эти

---

[1]) Рѣш. уг. касс. деп. 1867 г., № 114; 1866 г., №№ 35, 36; рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 10, 11. Ср. Выс. утв. 19 октября 1865 года Положеніе о введеніи въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ 1864 г., VIII, ст. 91 и 92.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 172; уст. гражд. суд., ст. 184.

постановлены съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей; в) судебныхъ палатъ [1]). Онѣ могутъ быть обжалованы въ кассаціонномъ порядкѣ. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы предметы дѣятельности кассаціонныхъ департаментовъ, какъ суда кассаціоннаго, исчерпывались отмѣною рѣшеній въ случаѣ формальныхъ ихъ недостатковъ. Компетенція ихъ требуетъ ближайшаго разсмотрѣнія и притомъ отдѣльно: 1) по дѣламъ уголовнымъ, и 2) по дѣламъ гражданскимъ.

1. Въ порядкѣ уголовномъ сенату подлежитъ: а) разсмотрѣніе жалобъ и протестовъ, поданныхъ на основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ; б) разсмотрѣніе представленій и просьбъ о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ.

а) Жалобы обвиненныхъ и протесты прокуроровъ на окончательные приговоры допускаются въ случаѣ существенныхъ нарушеній законовъ или правилъ судопроизводства. Само собою разумѣется, что законъ не можетъ исчислить всѣхъ кассаціонныхъ поводовъ. Врядъ ли подобное исчисленіе было бы въ интересахъ обвиненія или защиты. Каждое производство представляетъ столько индивидуальныхъ особенностей, что сторонамъ долженъ быть предоставленъ полный просторъ въ указаніи формальныхъ недостатковъ рѣшенія. Дѣло кассаціоннаго департамента—обсудить степень основательности поводовъ, указанныхъ въ жалобѣ или протестѣ. Законъ ограничивается установленіемъ общихъ категорій, подъ которыя могутъ быть подведены всѣ кассаціонные поводы. Эти категоріи суть:

α) Нарушеніе постановленій права матеріальнаго, т. е. явное нарушеніе закона уголовнаго и неправильное толкованіе его при опредѣленіи преступленія и рода наказанія [2]).

β) Нарушеніе постановленій права формальнаго, т. е., „обрядовъ и формъ столь существенныхъ, что безъ соблюденія ихъ невозможно признать приговоръ въ силѣ судебнаго рѣшенія“.

γ) Нарушеніе предѣловъ вѣдомствъ и власти, предоставленной каждому судебному установленію [3]).

Рѣшенія по жалобамъ и протестамъ этого рода не подлежатъ обжалованію. Жалобы на рѣшенія сената никѣмъ не могутъ быть принимаемы [4]). Послѣдствіемъ отмѣны рѣшенія является передача дѣла въ другой судъ, для постановленія новаго рѣшенія [5]). Судъ,

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 854; уст. гражд. суд., ст. 892.
[2]) Ср. ст. 793, уст. гражд. суд.
[3]) Уст. угол. суд., ст. 174 и 912.
[4]) Тамъ же, ст. 927.
[5]) Тамъ же, ст. 928.

которому поручено новое разсмотрѣніе дѣла, обязанъ „въ изъясненіи точнаго разума закона“ подчиниться сужденіямъ сената [1]).

б) Представленія и просьбы о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ подаются въ кассаціонный департаментъ по дѣламъ, по коимъ состоялись приговоры, вступившіе въ законную силу. Къ этимъ приговорамъ относятся не одни окончательные (ст. 854), но и всѣ приговоры, вступившіе въ законную силу. Слѣдовательно, прошенія о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ могутъ быть подаваемы: 1) по дѣламъ, рѣшеннымъ неокончательно, т. е. съ правомъ апелляціи [2]), но по коимъ не предъявлено, въ установленный срокъ, ни протеста со стороны прокурора, ни отзывовъ со стороны лицъ, участвовавшихъ въ дѣлѣ; 2) по дѣламъ, рѣшеннымъ окончательно и необжалованнымъ въ кассаціонномъ порядкѣ; 3) по дѣламъ, по коимъ кассаціонныя жалобы оставлены безъ послѣдствій [3]). Въ каждомъ изъ такихъ представленій или просьбъ должны быть указаны законныя причины къ возобновленію дѣлъ. Этими причинами признаются:

α) Судебная ошибка, выразившаяся въ осужденіи кого либо за убійство лица, оказавшагося послѣ живымъ, или за другое несовершившееся преступленіе, и вообще въ осужденіи невиннаго или назначеніи наказанія сверхъ мѣры. Сюда же относятся:

β) Внутреннее противорѣчіе приговоровъ, именно: осужденіе различными приговорами нѣсколькихъ лицъ за одно и то же преступленіе, причемъ совершеніе означеннаго преступленія однимъ изъ осужденныхъ доказываетъ невозможность совершенія его другимъ [4]).

γ) Подложность документовъ и лживость показаній, на которыхъ основанъ приговоръ.

δ) Доказанные по суду корыстные или личные виды судей, постановившихъ приговоръ [5]).

2. Въ порядкѣ гражданскомъ сенатъ разсматриваетъ жалобы тройкаго рода, одинаково носящія названія просьбъ объ отмѣнѣ рѣшеній. Именно, подъ это общее названіе подведены: а) просьбы о кассаціи рѣшеній; б) просьбы о пересмотрѣ рѣшеній, и в) просьбы третьихъ лицъ, не участвовавшихъ въ дѣлѣ [6]). Протесты лицъ прокурорскаго надзора по дѣламъ гражданскимъ не допускаются, за исключеніемъ дѣлъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ и, слѣдовательно, производящихся особымъ порядкомъ [7]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 930.

[2]) Тамъ же, ст. 853, 856 и слѣд., 181.

[3]) Тамъ же, ст. 941.

[4]) Тамъ же, ст. 934 и 935, пп. 1 и 2.

[5]) Тамъ же, ст. 935, пп. 3 и 4.

[6]) Уст. гражд. суд., ст. 185, 792.

[7]) Уст. гражд. суд., ст. 1294. Ср. рѣш. касс. департ. 1868 г., № 127.

а) Поводы къ просьбѣ о кассаціи рѣшеній по дѣламъ гражданскимъ тождественны съ основаніями для кассаціи по дѣламъ уголовнымъ, указаннымъ выше. При этомъ само собою разумѣется, что кассаціонныя просьбы допускаются только на окончательныя рѣшенія по существу, а не на опредѣленія, состоявшіяся по частнымъ вопросамъ. Частныя опредѣленія могутъ подлежать сужденію сената въ кассаціонномъ порядкѣ въ двухъ случаяхъ: α) когда ими, вопреки установленному порядку, разрѣшается существо дѣла, и β) когда тяжущемуся преграждается путь къ достиженію правосудія [1]).

б) Просьбы о пересмотрѣ рѣшеній допускаются въ случаяхъ аналогическихъ съ тѣми, въ коихъ допускаются просьбы о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ. Именно, такими случаями являются: α) открытіе новыхъ обстоятельствъ или документовъ, которые не были и не могли быть въ виду у суда, постановившаго рѣшеніе; β) подложность документовъ, на коихъ было основано рѣшеніе, и притомъ подложность, доказанная приговоромъ подлежащаго уголовнаго суда [2]). Но въ отличіе отъ просьбъ о возобновленіи дѣлъ уголовныхъ просьбы о пересмотрѣ могутъ быть подаваемы только на рѣшенія судебныхъ палатъ, т. е. окончательныя, такъ какъ рѣшенія окружныхъ судовъ, въ случаѣ открытія новыхъ обстоятельствъ, подлежатъ разсмотрѣнію судебныхъ палатъ въ порядкѣ апелляціонномъ [3]).

в) Просьбы третьихъ лицъ, т. е., лицъ, не участвовавшихъ въ дѣлѣ, допускаются въ томъ случаѣ, если состоявшееся рѣшеніе нарушаетъ ихъ личныя или имущественныя права [4]). Просьбы третьихъ лицъ могутъ быть подаваемы не только на окончательныя рѣшенія, но вообще на рѣшенія, вступившія въ законную силу [5]).

Послѣдствія отмѣны обжалованнаго рѣшенія суть тѣ же, какія указаны выше для дѣлъ уголовныхъ, съ тою разницею, что по жалобѣ третьяго лица рѣшеніе суда можетъ быть отмѣнено только въ частяхъ, относящихся до его правъ [6]).

II. Кассаціонные департаменты являются установленіемъ судеб-

---

[1]) Тамъ же, ст. 793 и 186. Ср. рѣш. гражд. департ. 1866 г., № 30, 1867 г., № 24.

[2]) Тамъ же, ст. 187 и 794. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 37 и 482, 1868 г., № 868.

[3]) Тамъ же, ст. 750. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., № 481.

[4]) Тамъ же, ст. 188 и 795.

[5]) Тамъ же. Ср. рѣш. гражд. департ. 1867 г., №№ 178, 342. Условія вступленія рѣшенія въ законную силу указаны въ ст. 892.—Ср. сказанное по этому поводу о приговорахъ уголовныхъ.

[6]) Тамъ же, ст. 809, 813.

нымъ, разсматривающимъ дѣло по существу, въ слѣдующихъ случаяхъ: при разсмотрѣніи дѣлъ о преступленіи по должности. Суду кассаціонныхъ департаментовъ подлежатъ дѣла о преступленіи должностей выше V класса [1]). Для сужденія о нихъ уголовный департаментъ образуетъ судебное присутствіе, въ коемъ обязанность обвинителя возлагается на оберъ-прокурора этого департамента [2]). Рѣшенія департамента не подлежатъ обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ [3]); въ апелляціонномъ же порядкѣ они могутъ быть обжалованы въ общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ [4]). Кассаціонный департаментъ является также апелляціонною инстанціею относительно дѣлъ этого рода, рѣшенныхъ въ судебной палатѣ [5]). Гражданскій департаментъ, въ соединенномъ присутствіи съ первымъ, разсматриваетъ иски о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью должностныхъ лицъ, занимающихъ должности выше V класса [6]). Апелляціонныя жалобы на рѣшеніе этого присутствія приносятся общему собранію всѣхъ кассаціонныхъ и 1-го департаментовъ [7]). Гражданскій департаментъ по дѣламъ этого рода является апелляціонною инстанціею относительно судебной палаты [8]); рѣшенія его (съ 1-мъ департаментомъ) по апелляціоннымъ жалобамъ окончательны [9]).

III. Дѣла судебнаго управленія, т. е. охраненіе установленнаго порядка судопроизводства и надзоръ за правильностью дѣйствій лицъ судебнаго вѣдомства, относятся также къ вѣдомству кассаціонныхъ департаментовъ и соединеннаго присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ.

Ст. 249 учр. суд. уст. ввѣряетъ имъ надзоръ за всѣми судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства имперіи (п. 1). Правило это ограничено, однако, извѣстными предѣлами. Надзоръ кассаціонныхъ департаментовъ простирается не на всѣ мѣста, не на всѣ лица и примѣняется не во всѣхъ отношеніяхъ.

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 1075, 1103. Сенату неподсудны дѣла о преступленіяхъ по должности министровъ и членовъ госуд. совѣта. Они предаются суду верховнаго уголовнаго суда. Объ этомъ учрежд. см. ниже, въ § объ отвѣтственности министровъ.

[2]) Тамъ же, ст. 1107.

[3]) Тамъ же, ст. 1114.

[4]) Тамъ же, ст. 1113.

[5]) Тамъ же.

[6]) Уст. гражд. суд., ст. 1317, п. 3.

[7]) Тамъ же, ст. 1327.

[8]) Тамъ же, ст. 1326.

[9]) Тамъ же.

Во первыхъ, какъ уже замѣчено выше, надзору ихъ не подчинены старые суды. Затѣмъ, чины прокурорскаго надзора подчинены высшему наблюденію министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора [1]). Прокуратура составляетъ какъ бы одно цѣлое и особое учрежденіе, члены котораго связаны строгою іерархическою зависимостью. Товарищи оберъ-прокуроровъ и прокуроровъ дѣйствуютъ подъ руководствомъ своихъ прокуроровъ и оберъ-прокуроровъ; прокуроры окружныхъ судовъ подчинены прокурорамъ судебныхъ палатъ; эти послѣдніе и оберъ-прокуроры „состоятъ въ непосредственной зависимости отъ министра юстиціи“ [2]). Поэтому судебнымъ мѣстамъ воспрещается входить въ разсмотрѣніе дѣйствій прокуратуры. „Неправильныя дѣйствія прокурорскаго надзора при дачѣ заключеній по дѣлу не могутъ служить поводомъ къ кассаціи и даже не подлежатъ разсмотрѣнію сената“ [3]). Тѣмъ не менѣе, судебнымъ мѣстамъ предоставляется право доводить до свѣдѣнія министра юстиціи о неправильныхъ поступкахъ прокуратуры [4]). Наконецъ, по свойству своему, право надзора, предоставленное сенату, относится къ теченію дѣлъ: онъ не уполномочиваетъ его вмѣшиваться въ производство дѣлъ, если они не поступили къ нему на разсмотрѣніе [5]).

Въ отдѣльности, компетенція кассаціонныхъ департаментовъ и образованныхъ въ ихъ составѣ присутствій (см. ниже), слагается изъ слѣдующихъ правъ:

1. Кассаціонные департаменты разсматриваютъ составленные судебными мѣстами наказы, если министръ юстиціи найдетъ ихъ несогласными съ законами или неудобными и сообщитъ о томъ сенату [6]).

2. Общему собранію департаментовъ дано право представлять на Высочайшее усмотрѣніе (черезъ министра юстиціи) о производствѣ ревизіи судебныхъ мѣстъ черезъ сенаторовъ этихъ департаментовъ. [7]).

3. Сенатъ облеченъ дисциплинарною властью по отношенію къ мѣстамъ судебнаго вѣдомства, именно:

а) Кассаціоннымъ департаментамъ принадлежитъ право дѣлать предостереженія и замѣчанія судебному мѣсту въ цѣломъ его со-

---

[1]) Учр. суд. уст., ст. 124.
[2]) Тамъ же, ст. 129.
[3]) Рѣш. гражд. департ. 1868 г., №№ 550 и 663.
[4]) Учр. суд. уст., ст. 252.
[5]) Рѣш. угол. департ. 1867 г., № 140.
[6]) Учр. суд. уст., ст. 171.
[7]) Тамъ же, ст. 257.

ставѣ или въ составѣ присутствія. Это право принадлежитъ сенату исключительно [1]).

б) Въ кассаціонныхъ департаментахъ вѣдаются дѣла, подлежащія дисциплинарному производству о предсѣдателяхъ и членахъ судебныхъ палатъ, оберъ-прокурорахъ, прокурорахъ судебныхъ палатъ и товарищахъ ихъ, предсѣдателяхъ окр. судовъ, а также о чинахъ канцеляріи кассац. департаментовъ [2]). Они разсматриваютъ также жалобы и протесты, поданные на рѣшенія судебныхъ палатъ въ указанныхъ закономъ случаяхъ [3]).

в) Въ сенатъ приносятся жалобы на опредѣленія судебныхъ палатъ по жалобамъ на постановленія совѣтовъ присяжныхъ повѣренныхъ [4]).

г) Въ кассаціонные департаменты подаются просьбы о разрѣшеніи отыскивать убытки, понесенные вслѣдствіе неправильныхъ дѣйствій чиновъ высшихъ судебныхъ установленій [5]). Департаментъ, признавъ просьбу подлежащею удовлетворенію, назначаетъ окружной судъ, въ который проситель можетъ обратиться съ искомъ [6]).

4. Сенату принадлежитъ право преданія суду за преступленія по должности: оберъ-секретарей и ихъ помощниковъ, мировыхъ судей, предсѣдателей и членовъ окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ, прокуроровъ, оберъ-прокуроровъ и товарищей ихъ [7]). Согласно общему правилу, по которому лица прокурорскаго надзора зависятъ отъ министра юстиціи, и дѣйствія ихъ не подлежатъ разсмотрѣнію судебныхъ мѣстъ, сенатъ приступаетъ къ постановленіямъ о преданіи ихъ суду не иначе, какъ по предложенію министра юстиціи [8]). Разрѣшеніе сената требуется на преданіе суду присяжныхъ засѣдателей, за преступленія, совершенныя ими въ этомъ званіи [9]). Сенатъ приступаетъ къ преданію суду лицъ судебнаго вѣдомства: а) по предложенію министра юстиціи; б) по жалобамъ и объявленіямъ частныхъ лицъ; в) по представленіямъ должностныхъ лицъ;

---

[1]) Тамъ же, ст. 265.

[2]) Тамъ же, ст. 270, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 288, зак. 20 мая 1885 г.

[4]) Тамъ же, ст. 377. Ор. рѣш. гражд. департ. 1869 г., № 22.

[5]) Уст. гражд. суд., ст. 1331.

[6]) Тамъ же, ст. 1335.

[7]) Уст. угол. суд., ст. 1080, п. 2. Уголовный департаментъ сената, разсматривая дѣло въ кассаціонномъ порядкѣ, оставляетъ безъ послѣдствій жалобы по преступленію по должности, допущенныя по данному дѣлу предсѣдателемъ или членомъ суда, такъ какъ они предаются суду гражданскимъ департаментомъ. Рѣш. угол. департ. 1867 г., № 529.

[8]) Тамъ же, ст. 1081.

[9]) Тамъ же, ст. 1082.

г) по собственному усмотрѣнію. По собственному усмотрѣнію сенатъ можетъ привлечь этихъ лицъ къ отвѣтственности только въ томъ случаѣ, если неправильныя ихъ дѣйствія обнаружены при разсмотрѣніи дѣлъ, дошедшихъ до него установленнымъ порядкомъ [1]). Затѣмъ, судебныя палаты, какъ камеры преданія суду, подлежатъ надзору сената. Онъ наблюдаетъ за точнымъ примѣненіемъ уголовныхъ законовъ и за соблюденіемъ предѣловъ компетенціи и порядка судопроизводства. Надзоръ его не осуществляется, впрочемъ, въ кассаціонномъ порядкѣ. Онъ не отмѣняетъ неправильныхъ опредѣленій палаты, но ограничивается: а) объясненіемъ палатѣ неправильности ея дѣйствій, или б) возбужденіемъ противъ нея, въ установленномъ порядкѣ, дисциплинарнаго уголовнаго преслѣдованія [2]).

§ 157. Означенные предметы вѣдаются или департаментами сената, или его отдѣленіями, или соединеннымъ присутствіемъ перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, или, наконецъ, высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ.

I. Законъ 10 іюня 1877 года, для упрощенія порядка разсмотрѣнія кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ, и для устраненія необходимости разсматривать каждое дѣло въ департаментскомъ plenum'ѣ, установилъ слѣдующія правила:

1. Всѣ кассаціонныя жалобы, протесты и просьбы объ отмѣнѣ рѣшеній разсматриваются предварительно въ распорядительныхъ засѣданіяхъ подлежащаго департамента. Роль распорядительныхъ засѣданій напоминаетъ назначеніе chambre de requêtes французскаго кассаціоннаго суда, съ тѣмъ, конечно, важнымъ различіемъ, что французская палата является особымъ установленіемъ, а по русскому законодательству рекетмейстерскія обязанности исполняются кассаціоннымъ же департаментомъ въ распорядительномъ засѣданіи. Послѣднее имѣетъ главною цѣлью устраненіе тѣхъ жалобъ, прошеній и протестовъ, которые „предъявлены съ нарушеніемъ закономъ установленныхъ формальныхъ условій или же не заключаютъ въ себѣ никакихъ указаній на поводы къ отмѣнѣ рѣшеній". Затѣмъ прочія жалобы и протесты распредѣляются департаментомъ для слушанія въ присутствіи или всего департамента, или его отдѣленій.

2. Кассаціонныя жалобы и протесты разсматриваются не въ собраніи всего департамента, а въ его отдѣленіяхъ. Каждое отдѣленіе составляется не менѣе какъ изъ трехъ сенаторовъ, при чемъ предсѣдательство предоставляется старѣйшему по службѣ.

[1]) Тамъ же, ст. 1077. Ср. рѣш. угол. департ. 1869 г., № 596 и 1870 г., № 446.
[2]) Рѣш. угол. департамента 1868 г., № 877.

Департаментъ, въ общемъ своемъ присутствіи, разсматриваетъ только дѣла, по которымъ „оказывается необходимость въ разъясненіи точнаго смысла законовъ“. По правиламъ 1877 года, дѣло можетъ быть перенесено изъ отдѣленія въ департаментъ, „если кто либо изъ присутствующихъ въ отдѣленіи сенаторовъ заявитъ мнѣніе о необходимости разъяснить смыслъ законовъ“. Но дѣла этого рода могутъ быть предложены департаменту и резолюціею послѣдняго, постановленною въ распорядительномъ его засѣданіи, при предварительномъ разсмотрѣніи поступившихъ въ департаментъ жалобъ и протестовъ [1]).

II. Важнѣйшія дѣла по надзору за судебными мѣстами и по судебному управленію распредѣлены между: а) соединеннымъ присутствіемъ перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, и б) высшимъ дисциплинарнымъ присутствіемъ.

Соединенное присутствіе образовано также закономъ 10-го іюня 1877 года. Оно состоитъ: 1) изъ особо-назначеннаго первоприсутствующаго; 2) изъ сенаторовъ, назначаемыхъ по общему порядку составленія департаментскихъ присутствій по два отъ кассаціонныхъ и перваго департамента. Но каждый разъ можетъ быть возобновлена не болѣе какъ половина его состава.

Означенное присутствіе является какъ бы постоянною коммиссіею сената, имѣющею свою спеціальную компетенцію. Именно, означенное присутствіе вѣдаетъ:

1. Дѣла по надзору за судебными установленіями и должностными лицами, исключая лицъ прокурорскаго надзора.

2. Дѣла по преданію суду должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства, указанныхъ выше.

3. Дѣла по разрѣшенію отыскивать вредъ и убытки, причиненные неправильными или пристрастными дѣйствіями чиновъ судебнаго вѣдомства.

4. Дѣла по отзывамъ и просьбамъ объ устраненіи судей.

5. Дѣла о перенесеніи уголовныхъ дѣлъ изъ одного округа въ другой.

6. Дѣла объ измѣненіи особыхъ наказовъ судебнымъ мѣстамъ, а равно и предварительное разсмотрѣніе составленнаго министромъ юстиціи проекта общаго наказа и измѣненій, могущихъ послѣдовать въ немъ по его утвержденіи въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ.

7. Дѣла о пререканіяхъ между судебными палатами.

8. Разсмотрѣніе представленій о перенесеніи дѣлъ изъ судовъ

---

[1]) Уст. угол. суд., ст. 916^1, 916^2 и 916^3; уст. гражд. суд., ст. 802^1, 802^2 и 802^3.

прежняго устройства въ новыя судебныя установленія и разрѣшеніе пререканій между судами стараго и новаго устройства.

9. Дѣла о преданіи суду присяжныхъ засѣдателей за нарушеніе ими своихъ обязанностей.

10. Дѣла по жалобамъ и протестамъ на постановленія судебныхъ палатъ о соотвѣтствіи или несоотвѣтствіи лицъ, желающихъ быть при нихъ повѣренными, формальнымъ условіемъ, требуемымъ закономъ.

11. Распредѣленіе вновь между окружными судами разныхъ судебныхъ округовъ штатнаго числа судебныхъ слѣдователей.

Прокурорскія обязанности при соединенномъ присутствіи возлагаются на оберъ-прокурора, состоящаго одинаково при общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ и высшемъ дисциплинарномъ присутствіи [1]).

III. Высшее дисциплинарное присутствіе, образованное въ составѣ сената закономъ 20 мая 1885 года, для разрѣшенія подвѣдомственныхъ сенату дисциплинарныхъ дѣлъ [2]), состоитъ изъ 1) первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ; 2) всѣхъ сенаторовъ соединеннаго присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ; 3) четырехъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ, ежегодно назначаемыхъ Высочайшею властью. Предсѣдательствованіе въ соединенномъ присутствіи возлагается на одного изъ первоприсутствующихъ, по Высочайшему усмотрѣнію [3]).

Общія собранія.

§ 158. Въ составѣ сената образуются: 1) общія собранія департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку; 2) общія собранія кассаціонныхъ департаментовъ; 3) общія собранія кассаціонныхъ и 1-го департаментовъ; 4) соединенныя присутствія 1-го департамента съ однимъ изъ кассаціонныхъ.

I. Общихъ собраній департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку, за упраздненіемъ департаментовъ московскихъ, два. Первое общее собраніе составляется изъ департаментовъ 1-го, 2-го и герольдіи; второе — изъ департаментовъ 3-го, 4-го, 5-го и межевого. Вообще, вѣдомство каждаго общаго собранія опредѣляется родомъ дѣлъ или вѣдомствомъ тѣхъ департаментовъ, изъ которыхъ оно составлено. Но въ особенности:

а) Къ вѣдомству перваго собранія относятся: 1) дѣла, по жалобамъ,

---

[1]) Учр. суд. уст. 119[1]. Собр. узак. за 1885 годъ, № 52 (зак. 14 мая); тамъ же, № 54 (зак. 20 мая); тамъ же, № 121 (законъ 19 ноября).

[2]) См. выше, стр. 130 и слѣд.

[3]) Доп. къ ст. 119 учр. суд. уст. по зак. 20 мая 1885 г.

приносимымъ на Высочайшее имя, на опредѣленія составляющихъ собраніе департаментовъ, если означенныя жалобы признаны будутъ основательными; 2) дѣла, при разсмотрѣніи коихъ въ департаментахъ не составилось рѣшенія единогласнаго или большинства $^2/_3$ голосовъ, если единогласіе или означенное большинство требуется родомъ дѣлъ; 3) частныя производства по дѣламъ, рѣшеннымъ въ общемъ собраніи; 4) дѣла, при разсмотрѣніи коихъ окажется необходимымъ возбудить законодательные вопросы [1]).

б) Во второе общее собраніе вносятся тѣ же роды дѣлъ, подвѣдомственныхъ составляющимъ его департаментамъ [2]).

II. Общія собранія кассаціонныхъ департаментовъ составляются:

А. По дѣламъ судебнаго управленія: 1) для утвержденія наказовъ для отдѣльныхъ департаментовъ и вообще для выслушанія опредѣленій, касающихся кассаціонныхъ департаментовъ [3]); 2) для разсмотрѣнія наказовъ, составленныхъ другими судебными мѣстами, если министръ юстиціи найдетъ ихъ незаконными или неудобными [4]); 3) для разсмотрѣнія годовыхъ отчетовъ по департаментамъ [5]); 4) для разсмотрѣнія просьбъ объ увольненіи въ отпуски сенаторовъ и для опредѣленія, кто изъ сенаторовъ можетъ воспользоваться вакантнымъ временемъ [6]); 5) для разсмотрѣнія дѣлъ, которыя, по ихъ важности, первоприсутствующій сочтетъ необходимымъ предложить собранію.

Б. По дѣламъ судебнымъ. 1) Кассаціонныя жалобы на приговоры особаго присутствія правит. сената по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ подаются въ общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ. Въ этомъ случаѣ общему собранію, кромѣ права отмѣны рѣшенія, принадлежитъ право постановленія своего приговора — окончательнаго и неподлежащаго обжалованію [7]); 2) то же право принадлежитъ общему собранію по апелляціоннымъ жалобамъ, поданнымъ на рѣшенія угол. кассац. департамента по дѣламъ о преступленіи по должности [8]); 3) общему собранію подлежитъ разрѣшеніе пререканій о подсудности между судами гражданскаго, военнаго и духовнаго вѣдомствъ [9]).

---

[1]) Учр. сен., ст. 32, 94, 95, 173, 201 и 202.

[2]) Учр. сен., ст. 33. Изъ числа этихъ дѣлъ изъемлются законодательные вопросы по дѣламъ генеральнаго межеванія земель. Объ этихъ дѣлахъ межевой департаментъ входитъ съ представленіемъ черезъ министра юстиціи мимо общаго собранія.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 160, п. 1 и 172.

[4]) Учр. суд. уст., ст. 171.

[5]) Тамъ же, ст. 179.

[6]) Тамъ же, ст. 160, п. 4, 185 и 232, п. 1.

[7]) Уст. угол. суд., ст. 1061^7 и слѣд.

[8]) Тамъ же, ст. 1113.

[9]) Тамъ же, ст. 237.

III. Общія собранія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ составляются: 1) для окончательнаго рѣшенія вопросовъ по пререканіямъ о подсудности между судебными и правительственными мѣстами [1]); 2) для разсмотрѣнія апелляціонныхъ жалобъ на рѣшенія соединеннаго присутствія кассац. и 1-го департаментовъ сената по дѣламъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства [2]); 3) для обсужденія, по предложенію министра юстиціи, вопросовъ, рѣшаемыхъ въ разныхъ судахъ неоднообразно или возбуждающихъ сомнѣніе.

IV. Соединенное присутствіе уголовнаго кассац. департамента съ 1-мъ составляется для разрѣшенія разномыслій между административными начальствами и прокурорами по вопросу о преданіи суду обвиняемыхъ въ преступленіи по должности [3]). Гражданскій департаментъ образуетъ соединенное присутствіе съ 1-мъ для разсмотрѣнія исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями лицъ административнаго вѣдомства [4]).

V. Законъ 14 мая 1885 года содержитъ слѣдующія постановленія относительно состава соединеннаго присутствія 1-го и одного изъ кассаціонныхъ департаментовъ: а) въ соединенномъ присутствіи 1-го и уголовнаго кассаціонныхъ департаментовъ число сенаторовъ отъ послѣдняго (не считая первоприсутствующаго) не должно превышать числа сенаторовъ отъ 1-го департамента; б) въ соединенномъ присутствіи 1-го гражданскаго касс. департамента, сверхъ указаннаго правила, наблюдается, чтобы отъ каждаго изъ двухъ департаментовъ присутствовало не болѣе 4 сенаторовъ; в) по дѣламъ, касающимся 2-го департамента, сенаторы этого департамента, приглашаются въ соединенное собраніе 1-го и всѣхъ кассаціонныхъ департаментовъ, наравнѣ съ сенаторами 1-го департамента [5]); г) въ соединенномъ присутствіи 1-го съ однимъ изъ кассаціонныхъ департаментовъ сенаторы 2-го департамента (по дѣламъ, касающимся крестьянскихъ положеній), приглашаются въ равномъ числѣ съ сенаторами 1-го.

---

[1]) Тамъ же, ст. 245; уст. гражд. суд., ст. 244.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1322, 1327.

[3]) Уст. угол. суд., ст. 1094.

[4]) Уст. гражд. суд., ст. 1322.

[5]) Мы указали выше (§ 148), что нынѣшній 2-й департаментъ былъ образованъ въ видѣ отдѣленія 1-го департамента, вслѣдствіе чего сенаторы этого департамента, по дѣламъ, касавшимся крестьянскихъ учрежденій, входили въ составъ указанныхъ общихъ собраній. Послѣ образованія 2-го департамента, сенаторы его, по дѣламъ крестьянскихъ учрежденій, приглашаются въ общее собраніе и въ соединенныя присутствія 1-го и кассаціонныхъ департаментовъ. Ср. учр. суд. уст., ст. 117^1 и 117^2 по прод. 1886 г.

VI. Сверхъ указанныхъ выше дѣлъ, на разсмотрѣніе сената поступаютъ нѣкоторыя рѣшенія и опредѣленія военнаго и адмиралтействъ-совѣта. Именно, въ сенатъ изъ того и изъ другого совѣта поступаютъ:

1) Дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на рѣшенія военнаго (или адмиралтействъ) совѣта и частей, ему подвѣдомственныхъ, равно и по искамъ казны на частныхъ лицъ; 2) предметы законодательные, требующіе общаго по государству распоряженія со стороны сената [1]).

Порядокъ сужденія и рѣшенія дѣлъ этого рода опредѣляется различно для адмиралтействъ-совѣта, съ одной, и военнаго совѣта, съ другой стороны.

Дѣла, поступающія въ сенатъ изъ адмиралтействъ-совѣта, рѣшаются окончательно согласіемъ сената съ опредѣленіемъ или мнѣніемъ названнаго совѣта. Въ случаѣ несогласія сената, дѣла восходятъ на разсмотрѣніе высшей судебной власти. Дѣла, поступающія изъ военнаго совѣта, также рѣшаются согласіемъ сената съ опредѣленіемъ совѣта. Но если такого согласія не послѣдовало, то резолюція сената препровождается къ военному министру [2]), который предлагаетъ дѣло на разсмотрѣніе военнаго совѣта. Въ случаѣ согласія министра и совѣта съ опредѣленіемъ сената, послѣднее подписывается членами совѣта и министромъ. Въ противномъ случаѣ, опредѣленіе сената возвращается военнымъ министромъ сенату чрезъ министра юстиціи, съ обозначеніемъ именъ и мнѣній членовъ совѣта, разсматривавшихъ дѣло.

Послѣднее поступаетъ на разсмотрѣніе общаго (1-го) собранія сената. При рѣшеніи дѣла въ общемъ собраніи, голоса сенаторовъ исчисляются наравнѣ съ членами военнаго совѣта и опредѣленіе приводится въ исполненіе по большинству голосовъ. Въ случаѣ несоставленія большинства или несогласія съ нимъ министра юстиціи, дѣло переносится въ государственный совѣтъ, безъ новаго предъявленія мнѣній сенаторовъ военному совѣту [3]).

Особое присутствіе сената для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ.

§ 159. Закономъ 7-го іюня 1872 г. введенъ новый порядокъ судопроизводства по государственнымъ преступленіямъ, вслѣдствіе чего

---

[1]) Учр. сен., ст. 134 и 142.

[2]) Военному министру не препровождаются опредѣленія департаментовъ и общихъ собраній сената, если: 1) резолюція сената согласна съ заключеніемъ совѣта; 2) если дѣло требуетъ поясненія, дополненія и отмѣны законовъ или, по существу своему, вообще требуетъ доклада Государю черезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ. Учр. сен., ст. 140.

[3]) Учр. сен., ст. 135—139, 143.

отмѣнена прежняя (1864 г.) редакція 2-го разд. III книги уст. угол. суд. [1]). Въ силу этого закона, государственныя преступленія, влекущія за собою лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, разсматриваются особымъ присутствіемъ сената [2]). Изъ этого правила изъемлются общіе заговоры противъ верховной власти или противъ установленнаго образа правленія или престолонаслѣдія, обнаруженные въ разныхъ краяхъ государства. Преступленія этого рода могутъ быть, по Высочайшему усмотрѣнію, переданы верховному уголовному суду [3]).

Особое присутствіе составляется изъ первоприсутствующаго и пяти сенаторовъ. Они назначаются Государемъ общимъ порядкомъ, установленнымъ для назначенія сенаторовъ и одновременно съ распредѣленіемъ сенаторовъ по департаментамъ [4]). Къ составу присутствія, для производства суда, присоединяются члены отъ сословій, именно: 1) одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, 2) одинъ изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, 3) одинъ изъ городскихъ головъ губернскихъ городовъ европейской Россіи и 4) одинъ изъ волостныхъ старшинъ с.-петербургской губерніи. Сословные представители назначаются ежегодно Высочайшею властью. Для этой цѣли на Высочайшее усмотрѣніе, чрезъ министра юстиціи, ежегодно представляются: министромъ внутреннихъ дѣлъ списки предводителей дворянства (губернскихъ и уѣздныхъ) и городскихъ головъ, а с.-петербургскимъ губернаторомъ—списки волостныхъ старшинъ [5]). Назначенныя такимъ образомъ лица могутъ быть отводимы подсудимымъ, по причинамъ, опредѣленнымъ для отвода судей [6]). Прокурорскія обязанности при особомъ присутствіи исполняются однимъ изъ чиновъ прокурорскаго надзора, по назначенію министра юстиціи. Обязанности секретарскія исполняетъ оберъ-секретарь уголовнаго кассаціоннаго департамента или его помощникъ [7]).

Рѣшенію особаго присутствія подлежатъ вопросы какъ о виновности подсудимаго, такъ и о наказаніи, которому онъ, въ случаѣ виновности, подлежитъ по закону [8]). Такимъ образомъ, особое присутствіе исполняетъ функціи какъ судей, такъ и присяжныхъ засѣдателей. Элементъ присяжныхъ засѣдателей какъ бы замѣняется

---

[1]) Т. е., ст. 1031—1061 прежней редакціи; нынѣ ст. 1061^1—1061^9 уст. угол. суд.

[2]) Уст. угол. суд., ст. 1030, п. 2.

[3]) Тамъ же, п. 3.

[4]) Тамъ же, ст. 1061^1.

[5]) Тамъ же, ст. 1061^3, 1061^4.

[6]) Тамъ же, ст. 1061^5. Посему, вмѣстѣ съ назначеніемъ означенныхъ представителей, къ нимъ назначаются по одному или по два кандидата, на случай отпуска, болѣзни или отвода первыхъ.

[7]) Тамъ же, ст. 1061^2.

[8]) Тамъ же, ст. 1061^6.

указанными выше сословными представителями. Послѣдніе участвуютъ въ рѣшеніи всѣхъ вопросовъ, и голоса ихъ исчисляются наравнѣ съ голосами сенаторовъ.

Приговоръ присутствія не можетъ быть обжалованъ по существу, т. е. въ порядкѣ апелляціонномъ. Законъ допускаетъ однѣ кассаціонныя жалобы, и то лишь по поводу нарушенія закона и неправильнаго его толкованія при опредѣленіи преступленія и рода наказанія [1]). Эти жалобы, какъ сказано выше, приносятся общему собранію кассаціонныхъ департаментовъ. Въ отличіе отъ общаго порядка кассаціи, общему собранію дается право, если жалоба будетъ найдена имъ основательною, постановить самостоятельный приговоръ о наказаніи подсудимаго. Этотъ приговоръ не подлежитъ уже обжалованію [2]).

Дѣлопроизводство въ сенатѣ.

§ 160. Общія правила дѣлопроизводства, установленныя учрежденіемъ сената, въ настоящее время подверглись измѣненіямъ подъ вліяніемъ судебной реформы. Источниками правилъ для департаментовъ, дѣйствующихъ по старому порядку, являются: 1) общее учрежденіе сената (ст. 3—133 и другія); 2) правила 11 октября 1865 г. о судопроизводствѣ и дѣлопроизводствѣ въ старыхъ судебныхъ установленіяхъ; 3) Высочайше утвержд. мнѣніе госуд. совѣта 10 марта 1869 г. о порядкѣ производства дѣлъ прежнихъ судебныхъ мѣстъ, какъ въ мѣстностяхъ, гдѣ вводятся судебные уставы въ полномъ объемѣ, такъ и въ тѣхъ, гдѣ вводятся мировыя судебныя установленія отдѣльно отъ общихъ; 4) Высочайше утвержд. мнѣніе госуд. совѣта 1883 г. о производствѣ дѣлъ во второмъ общ. собраніи [3]). Дѣлопроизводство въ кассаціонныхъ департаментахъ основывается: на судебныхъ уставахъ 1864 г. и на особомъ наказѣ касс. департаментамъ.

§ 161. Основныя начала стараго дѣлопроизводства, дѣйствующаго для всѣхъ департаментовъ, кромѣ кассаціонныхъ, опредѣлились еще во время Петра Великаго. Законы 1763, 1774, 1796, 1802, 1805 гг., дополненные позднѣйшими узаконеніями, установили ихъ окончательно [4]). Началами этими должно признать: 1) приготовленіе

---

[1]) Тамъ же, ст. 1061^{7}. Слѣдовательно, пп. 2 и 3 ст. 912 уст. угол. суд. не имѣютъ здѣсь примѣненія.

[2]) Тамъ же, ст. 1061^{7} и 1061^{8}.

[3]) Собр. Узак. 1883 г., мая 28, ст. 574.

[4]) См. П. С. З. №№ 11989, 14192, 16642, 17639, 1759 , 20405, 21605; 2-е П. С. З. №№ 2964, 5113 и мн. друг.

дѣла къ докладу и самое производство доклада возлагается на канцелярію сената; 2) сужденіе о дѣлахъ и рѣшеніе ихъ производятся въ присутствіи сената [1]); 3) какъ изготовленіе докладовъ, такъ и сужденіе о нихъ производится подъ надзоромъ оберъ-прокуроровъ, которымъ вслѣдствіе этого, принадлежитъ: а) главный надзоръ за канцеляріями департаментовъ; б) право протеста по рѣшеніямъ сената, соединенное съ важнымъ правомъ переноса дѣлъ въ общія собранія. Само собою разумѣется, что министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору, принадлежатъ обширныя права по части надзора, особенно же по рѣшеніямъ общихъ собраній; 4) нѣкоторыя дѣла рѣшаются не иначе, какъ при участіи министровъ, охраняющихъ интересы своихъ вѣдомствъ.

Согласно этимъ общимъ началамъ, намъ должно разсмотрѣть: 1) первоначальное движеніе дѣлъ въ сенатѣ; 2) порядокъ сужденія и рѣшенія дѣлъ въ присутствіи департаментовъ и исполненія по нимъ. Роль прокуратуры и министровъ будетъ указана при разсмотрѣніи общаго порядка теченія дѣлъ.

§ 162. Вступленіе и первоначальное движеніе дѣлъ. Всѣ дѣла, по степени ихъ важности, вступаютъ въ сенатъ двоякимъ путемъ: или чрезъ министерство юстиціи, или чрезъ канцелярію. Всѣ сношенія сената съ властью верховною и съ органами управленія верховнаго производятся чрезъ министра юстиціи. На этомъ основаніи сенатъ получаетъ чрезъ министерство всѣ именные указы и Высочайшія повелѣнія, манифесты, мнѣнія госуд. совѣта и положенія комитета министровъ, Высочайше утвержденные [2]). Прочія дѣла поступаютъ въ канцелярію департаментовъ [3]).

Послѣ помѣты оберъ-прокурора, они поступаютъ въ регистратуру, изъ которой они получаются помощниками секретарей [4]). Затѣмъ дѣла въ каждой экспедиціи распредѣляются по столамъ для изготовленія доклада. Приготовленіе дѣла къ докладу состоитъ: 1) въ собраніи къ нему справокъ, 2) въ составленіи записки [5]). Это общее правило измѣнено, однако, закономъ 11 октября 1865 года для дѣлъ уголов-

---

[1]) Учр. сен., ст. 51, 75.

[2]) Тамъ же, ст. 47 и 48.

[3]) Тамъ же, ст. 49. Для пріема дѣлъ, вступающихъ въ сенатъ, учреждено главное дежурство и частныя дежурства по департаментамъ (ст. 49 и 265). Особымъ порядкомъ вступаютъ: 1) дѣла слѣдственныя, апелляціонныя и уголовныя (ст. 49, п. 2 и Правила 11 окт. 1865 г., ст. 105), 2) прошенія и жалобы, поданныя лично и принимаемыя оберъ-секретарями (ст. 49, п. 1 и прилож. къ ст. 49—инструкція об.-секр.), 3) справки о судимости, поступающія въ архивъ мимо дежурства.

[4]) Тамъ же.

[5]) Тамъ же, ст. 61, 64 и слѣд.

ныхъ и гражданскихъ. Именно, палаты, при внесеніи дѣлъ въ сенатъ, представляютъ подлинные свои приговоры; затѣмъ составленіе докладныхъ записокъ допускается по тѣмъ дѣламъ, по которымъ это будетъ признано необходимымъ присутствіемъ или лицами, распоряжающимися докладомъ. Записки должны заключать въ себѣ краткое изложеніе обстоятельствъ дѣла [1]). Тѣ же правила соблюдаются и по отношенію къ дѣламъ гражданскимъ [2]), съ тѣмъ, что дѣла эти дополняются справками, свѣдѣніями и документами только въ случаѣ просьбы о томъ или ссылки на то тяжущихся или ихъ повѣренныхъ [3]).

Назначеніе дѣлъ къ слушанію зависитъ отъ оберъ-прокурора, который руководствуется при этомъ установленною очередью [4]). По дѣламъ уголовнымъ и гражданскимъ, разрѣшаемымъ по существу, объявленіе о днѣ доклада должно быть выставлено въ пріемной комнатѣ сената за недѣлю до доклада [5]).

§ 163. При разсмотрѣніи порядка рѣшеній дѣлъ должно имѣть въ виду: 1) составъ присутствія и порядокъ засѣданій, и 2) порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ.

I. По общему закону, установленному вообще для коллегій, сенатъ не можетъ приступать къ рѣшенію дѣлъ, если въ присутствіи его нѣтъ трехъ наличныхъ сенаторовъ. Министръ юстиціи обязанъ наблюдать за исполненіемъ этого правила [6]). Если въ присутственный день въ департаментѣ не окажется трехъ сенаторовъ, оберъ-прокуроръ обязанъ пригласить въ засѣданіе изъ другого департамента младшаго сенатора [7]). Въ виду означенной необходимости, законъ обязываетъ сенаторовъ непремѣнно являться въ засѣданіе [8]). Сенаторы, занятые другими порученіями по службѣ, обязаны присутствовать въ департаментахъ, по крайней мѣрѣ, два раза въ недѣлю, а въ общихъ собраніяхъ—каждый разъ. Правило это не распространяется на министровъ, генералъ-губернаторовъ, главныхъ начальниковъ губерній и сенаторовъ, управляющихъ отдѣльными частями въ министерствахъ или занимающихъ мѣста главныхъ на-

---

[1]) Прав. 11 окт., ст. 11 и 89.—Учр. сен., ст. 63, 65.

[2]) См. предид. примѣч.

[3]) Учр. сен., ст. 63.—Прав. 11 окт., ст. 35, 86 и 126.

[4]) Учр. сен., ст. 52.

[5]) Правила 11 окт., ст. 50, 91, 126.—Учр. сен., ст. 70.

[6]) Учр. сен., ст. 76.

[7]) Тамъ же, ст. 77. Но замѣщеніе изъ уголовнаго (5-го) департамента въ гражданскіе допускается тогда только, когда ни въ одномъ изъ гражданскихъ департаментовъ нѣтъ на лицо болѣе 3 сенаторовъ.

[8]) Тамъ же, ст. 43.

чальниковъ губерній. Они присутствуютъ въ сенатѣ въ свободное время или когда сочтутъ это нужнымъ [1]).

Засѣданія департаментовъ должны происходить вообще во всѣ присутственные дни. Общія собранія собираются по мѣрѣ надобности [2]).

Правила 11 октября 1865 года сдѣлали засѣданія гражданскихъ и уголовнаго департамента публичными. Именно, при докладѣ гражданскихъ и уголовныхъ и межевыхъ дѣлъ имѣютъ право присутствовать тяжущіеся, подсудимые, повѣренные ихъ и постороннія лица [3]). Для прочихъ департаментовъ сохранило свою силу правило, по которому входъ въ присутствіе постороннимъ лицамъ воспрещается [4]).

II. Сужденію о дѣлѣ предшествуетъ докладъ, производимый канцеляріею, на обязанности которой лежитъ и представленіе различныхъ свѣдѣній и объясненій. Въ этомъ отношеніи даже правила 11 октября не внесли ничего новаго въ дѣлопроизводство сената. Ст. 13 и 93 этихъ правилъ постановили, что докладъ производится изустно однимъ изъ членовъ суда или секретаремъ, по назначенію предсѣдателя. Къ сенату эти статьи не примѣняются. Но примѣнительно къ ст. 14 и 94 правилъ 11 октября и по ст. 45 и 84 учр. сен. тяжущіеся или подсудимые (или повѣренные ихъ) по окончаніи доклада, могутъ представлять свои объясненія, что̀, конечно, не означаетъ права состязанія сторонъ, признаннаго необходимымъ условіемъ выясненія существа дѣла уставами 1864 года. „Объясненія“ тяжущихся являются какъ бы дополненіемъ къ докладу, на основаніи котораго присутствіе постановляетъ свою резолюцію. Охраненіе порядка засѣданій доклада и объясненій лежитъ на первоприсутствующемъ [5]). Независимо отъ доклада, сенаторы могутъ ознакомиться съ дѣломъ изъ записокъ, составленныхъ указаннымъ выше порядкомъ. Онѣ раздаются сенаторамъ за недѣлю или двѣ до слушанія дѣла [6]). Записки эти, въ глазахъ закона, являются, впрочемъ, средствомъ вспомогательнымъ. По ст. 236 учр. сената, дѣла въ сенатѣ должны быть открыты каждому сенатору [7]). Записки раздаются заранѣе съ тою

---

[1]) Тамъ же, ib.

[2]) Тамъ же, ст. 40. Въ дни, назначенные для общихъ собраній, не бываетъ уже присутствій по составляющимъ ихъ департаментамъ.

[3]) Прав. 11 окт., ст. 14—18, 50, 94—98 и 126.—Учр. сен., ст. 45.

[4]) Къ постороннимъ лицамъ не причисляются просители, которые могутъ присутствовать при докладѣ.

[5]) Тамъ же, ст. 85.

[6]) Правила о напечатаніи и раздачѣ записокъ см. ст. 67, 71 и 72 учр. сен.

[7]) Для этой цѣли имъ открывается настольный реестръ дѣламъ, производящимся и законченнымъ въ сенатѣ.

цѣлью, чтобы сенаторы могли сообразить ихъ „съ дѣломъ въ присутствіи на столѣ лежащимъ, вникнуть во всѣ обстоятельства и, въ случаѣ надобности, объясниться съ дѣлопроизводителями“ [1]).

По окончаніи доклада, сенаторы приступаютъ къ сужденію о дѣлѣ. Въ дѣлахъ уголовныхъ и гражданскихъ сужденію предшествуетъ постановка вопросовъ первоприсутствующимъ, при чемъ каждому сенатору предоставляется дѣлать на нихъ замѣчанія [2]). При сужденіи, голоса сенаторовъ собираются по каждому вопросу отдѣльно; собираніе голосовъ начинается съ младшаго сенатора [3]). По прочимъ дѣламъ, каждый сенаторъ высказываетъ свое мнѣніе по прочтеніи доклада. Если мнѣнія сенаторовъ окажутся единогласными, то данная ими резолюція составляется канцеляріею и вносится въ журналъ [4]). При разногласіи начинается диспутъ и право голоса дается сенаторамъ, начиная съ младшаго [5]). При объявленіи своихъ мнѣній, сенаторы пользуются свободой [6]).

III. При постановленіи рѣшеній сенатъ до прошлаго царствованія подчинялся слѣдующимъ общимъ правиламъ: въ департаментахъ для силы рѣшенія требовалось единогласное постановленіе сенаторовъ; въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшались большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [7]). Относится ли начало единогласія ко времени Петра Великаго? До появленія изслѣдованія г. Петровскаго, къ этому мнѣнію склонялись всѣ. Но г. Петровскій, опираясь, главнымъ образомъ, на подлинныя дѣла, хранящіяся въ московскомъ архивѣ, доказалъ, что сенатъ при Петрѣ Великомъ постановлялъ свои рѣшенія по большинству голосовъ [8]). Несомнѣнное постановленіе о единогласіи находится въ извѣстномъ намъ указѣ Екатерины II (1763 г.), коимъ въ сенатѣ учреждены департаменты и общее ихъ собраніе. Какъ департаменты, такъ и общее собраніе должны были рѣшать дѣла единогласно. Можно ли назвать это постановленіе личнымъ распоряженіемъ Екатерины, или Императрица только утвердила старый обычай? Для разрѣшенія этого вопроса требуется

---

[1]) Тамъ же, ст. 71.

[2]) Для этой цѣли и учреждены первоприсутствующіе (см. выше). Ср. ст. 89, п. 6.

[3]) Тамъ же, п. 8 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 86.

[5]) Тамъ же, ст. 88.

[6]) Тамъ же, ст. 240. На первоприсутствующихъ лежитъ обязанность наблюдать, чтобы сенаторы не уклонялись отъ вопроса (ст. 89, п. 12). Въ случаѣ разногласія каждый сенаторъ обязанъ объявить оберъ-секретарю, на какомъ законѣ основано его мнѣніе (ст. 92). Засимъ каждому сенатору, несогласному съ большинствомъ, предоставляется право, въ теченіе недѣли, подать письменное мнѣніе.

[7]) Учр. сен., ст. 127, 139 и 140, изд. 1857 года.

[8]) См. назв. соч.

ближайшее ознакомленіе съ дѣлопроизводствомъ сената при преемникахъ Петра Великаго. Во всякомъ случаѣ, знатоки сенатскаго дѣлопроизводства, какъ графъ Завадовскій, считали это правило кореннымъ. Жалуясь (въ 1801 г.) на упадокъ сената при Павлѣ I, Завадовскій говорилъ: „въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшать въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе коренного права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло". Настоянія сената не привели, впрочемъ, къ желанному имъ результату. Учрежденіе 1802 года утвердило общимъ правиломъ, что въ департаментахъ дѣла рѣшаются единогласно [1]); но въ общихъ собраніяхъ велѣно рѣшать дѣла если и не простымъ большинствомъ, то большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [2]). Правило это оставалось неизмѣннымъ до послѣдняго времени.

Первая перемѣна послѣдовала въ 1869 году, когда повелѣно было „дѣла, производящіяся въ правительствующемъ сенатѣ въ частномъ порядкѣ, а равно дѣла какъ по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныя лица административнаго вѣдомства, такъ и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ", рѣшать въ департаментахъ сената окончательно большинствомъ $^2/_3$ голосовъ [3]). Постановленіе это касалось очевидно, главнымъ образомъ, 1-го департамента, имѣющаго дѣло съ жалобами на присутственныя мѣста, и съ представленіями мѣстъ и лицъ административнаго вѣдомства [4]).

Затѣмъ, въ 1873 году, измѣненъ порядокъ постановленія опредѣленій въ общихъ собраніяхъ сената. Именно, новый законъ постановилъ, что въ 1-мъ и 2-мъ общихъ собраніяхъ всѣ дѣла, кромѣ поступающихъ изъ 1-го департамента, рѣшаются окончательно простымъ большинствомъ голосовъ. Для 1-го департамента оставленъ прежній порядокъ [5]).

Въ 1881 году [6]) отнесенныя къ вѣдѣнію 1-го департамента дѣла о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ [7]) повелѣно было рѣшать окончательно простымъ большинствомъ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ и приглашенныхъ министровъ, а

---

[1]) П. С. З. № 20405, ст. 13.

[2]) Тамъ же и № 20546.

[3]) Собр. узак. за 1869 г., ст. 418 и учр. сен., ст. 127, по прод. 1871 г.

[4]) Постановленіе это вышло вскорѣ послѣ разсмотрѣнія въ сенатѣ дѣла о прекращеніи газеты *Москва* (изд. И. С. Аксаковымъ). Дѣло это, какъ извѣстно, восходило на разсмотрѣніе госуд. совѣта.

[5]) Собр. узак. за 1873 г., ст. 523.

[6]) Собр. узак. за 1881 г., ст. 344.

[7]) По ст. 1085 и п. 3 ст. 1088 уст. угол. суд. (см. выше).

при равенствѣ голосовъ—по мнѣнію, принятому сенаторомъ, исполняющимъ обязанности первоприсутствующаго [1]).

Наконецъ, дѣла по представленіямъ о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и о противозаконныхъ сообществахъ рѣшаются первымъ департаментомъ сената (въ засѣданіе коего приглашаются министры внутреннихъ дѣлъ и иностранныхъ дѣлъ, если обвиненіе относится къ государственной измѣнѣ или преступленію противъ народнаго права) большинствомъ голосовъ присутствующихъ членовъ. При раздѣленіи голосовъ большинство считается на той сторонѣ, къ которой присоединяется первоприсутствующій [2]).

Такимъ образомъ порядокъ постановленія сенатомъ своихъ рѣшеній и опредѣленій представляетъ пять формъ.

1. Для всѣхъ вообще дѣлъ, рѣшаемыхъ въ департаментахъ, требуется единогласіе [3]).

2. Для дѣлъ, рѣшаемыхъ на основаніи закона 1869 г., въ департаментахъ требуется большинство двухъ третей голосовъ [4]).

3. Дѣла, производящіяся въ 1-мъ деп. по законамъ 19 мая 1881 г. (ст. 1044[4], 1047—1049 уст. уг. суд.) рѣшаются въ департаментѣ простымъ большинствомъ голосовъ.

4. Въ общихъ собраніяхъ всѣ вообще дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ.

5. Дѣла, переносимыя въ общее собраніе изъ 1-го и 2-го департаментовъ, по прежнему рѣшаются большинствомъ двухъ третей [5]).

Во всякомъ случаѣ, для большинства департаментовъ законъ постановляетъ болѣе строгія условія: единогласіе или большинство $^2/_3$. При такой строгости формъ законъ естественно долженъ былъ озаботиться, чтобы разногласіе не возникало изъ обстоятельствъ ничтожныхъ или изъ простого недоразумѣнія. Устраненіе такихъ разногласій и составляетъ задачу оберъ-прокуроровъ.

Въ случаѣ разногласія, т. е. въ томъ случаѣ, если въ департаментѣ не составляется единогласія или большинства $^2/_3$, оберъ-прокуроръ обязанъ, въ теченіе 8-ми дней, дать департаменту письменное согласительное предложеніе. Цѣль согласительнаго предложенія—склонить сенаторовъ къ резолюціи единогласной или большинству $^2/_3$ [6]). Предложенія докладываются департаменту, но от-

---

[1]) Ср. учр. сен., ст. 96, изд. 1886 г.

[2]) Уст. угол. суд., изд. 1883 г., ст. 1044[4], 1047—1049. Учр. сен., ст. 97.

[3]) Учр. сен., ст. 94.

[4]) Тамъ же, ст. 95.

[5]) Тамъ же, ст. 108.

[6]) Тамъ же, ст. 100.

зывы на нихъ испрашиваются только отъ тѣхъ сенаторовъ, которые участвовали въ рѣшеніи дѣла. Слѣдовательно, законъ воспрещаетъ подкрѣплять согласительное предложеніе новыми голосами, не участвовавшими въ дѣлѣ [1]). Преній по согласительнымъ предложеніямъ не допускается; каждый сенаторъ долженъ только объявить, согласенъ ли онъ съ предложеніемъ, или остается при прежнемъ мнѣніи [2]). При несогласіи сенаторовъ съ предложеніемъ оберъ-прокурора, дѣла, ipso jure, переносятся въ общее собраніе сената; именно, оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло, не испрашивая на то предварительнаго согласія министра юстиціи [3]).

Въ общихъ собраніяхъ право прокурорскаго надзора принадлежитъ министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору. На немъ, слѣдовательно, лежатъ также обязанности по соглашенію мнѣній сенаторовъ, если въ общемъ собраніи не составилось большинства $^2/_3$ голосовъ.

Въ настоящее время право министра юстиціи давать согласительныя предложенія не простирается на дѣла, которыя вообще рѣшаются безъ его просмотра. Сюда, на основаніи закона 28 мая 1883 года, относится весьма обширная и важная категорія дѣлъ, именно дѣлъ, рѣшаемыхъ во второмъ общемъ собраніи (судебныхъ департаментовъ) сената. По закону 1883 года [4]), означенныя дѣла рѣшаются по правиламъ, постановленнымъ для рѣшенія дѣлъ въ судебныхъ установленіяхъ 1864 г. [5]). Именно, дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ судебнаго присутствія; голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ при равенствѣ голосовъ.

По другимъ дѣламъ, при разсмотрѣніи коихъ въ общихъ собраніяхъ „произойдутъ разные голоса“ (т. е. не составится большинства $^2/_3$), министръ юстиціи предлагаетъ дѣло на обсужденіе учрежденной при немъ консультаціи [6]). Согласительное предложеніе составляется старшимъ юрисконсультомъ на основаніи журнала консультаціи. Оно докладывается общему собранію, и голоса сенаторовъ отбираются на указанныхъ выше основаніяхъ. Преній по предложеніямъ не допускается. При несогласіи общаго собранія съ предложеніемъ, дѣло переносится министромъ, чрезъ государственный совѣтъ, на Высочайшее усмотрѣніе [7]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 101.

[2]) Тамъ же, ст. 102.

[3]) Тамъ же, ст. 103.

[4]) Собр. узак. 1883 года, ст. 574; ср. ст. 110 учр. сен.

[5]) Ст. 765, 767—770, 786—791 уст. угол. суд. и ст. 694—703 уст. гражд. суд., изд. 1883 года.

[6]) Объ этомъ учрежденіи будетъ сказано ниже.

[7]) Учр. сен., ст. 111, 114—116 и 118.

IV. Рѣшеніе каждаго департамента, постановленное единогласно или по большинству $^2/_3$ голосовъ, вступаетъ въ законную силу, если не послѣдуетъ протеста оберъ-прокурора. На обязанности оберъ-прокурора, какъ мы видѣли, лежитъ надзоръ за рѣшеніемъ дѣла; онъ „охраняетъ порядокъ сужденій и правильность въ рѣшеніяхъ“ [1]). Такимъ образомъ, на его обязанности лежитъ надзоръ не только за соблюденіемъ установленныхъ формъ дѣлопроизводства и правильностью въ избраніи и примѣненіи закона, но и за правильностью рѣшеній въ ихъ существѣ. Поэтому законъ не опредѣляетъ существа его протеста какими либо отдѣльными предметами; ст. 105 учр. сен. говоритъ вообще о несогласіи оберъ-прокурора съ резолюціею сенаторовъ, хотя бы единогласно данною. Въ случаѣ такого несогласія, оберъ-прокурору предоставляется, въ теченіе 8-ми дней, предложить о томъ сенату. Если сенаторы останутся при прежнемъ мнѣніи, оберъ-прокуроръ представляетъ дѣло министру юстиціи. Послѣдній, уваживъ протестъ оберъ-прокурора, разрѣшаетъ переносъ дѣла въ общее собраніе.

Не всѣ рѣшенія подлежатъ, однако, пропуску оберъ-прокуроровъ. Именно, опредѣленія 1-го департамента по дѣламъ, рѣшаемымъ на основаніи закона 19 мая 1881 г., просмотру оберъ-прокурора не подлежатъ [2]).

Въ общихъ собраніяхъ тѣ же права принадлежатъ министру юстиціи. При несогласіи своемъ съ резолюціею собранія, министръ можетъ дать ему отъ себя предложеніе [3]). Если сенаторы останутся при прежнемъ мнѣніи, дѣло переносится на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ.

Отъ просмотра министра юстиціи, по закону 1883 года, изъяты рѣшенія второго общаго собранія, за исключеніемъ дѣлъ, по коимъ собраніе признаетъ необходимымъ возбудить законодательный вопросъ [4]).

Согласіе оберъ-прокурора (въ общемъ собраніи—министра юстиціи) не есть единственное условіе, при которомъ резолюція сената вступаетъ въ силу. По нѣкоторымъ дѣламъ требуется согласіе министровъ или лицъ, пользующихся правами министровъ. Именно, сюда относятся дѣла административныя или сопряженныя съ казеннымъ интересомъ, при рѣшеніи которыхъ требуется участіе министровъ [5]). Участіе это выражается въ различныхъ формахъ.

---

[1]) Тамъ же, ст. 266, п. 1 и 267.
[2]) Тамъ же, ст. 96 и 97.
[3]) Тамъ же, ст. 113 и 118.
[4]) Тамъ же, ст. 158.
[5]) Тамъ же. ст. 120.

1. Въ 1-мъ департаментѣ дѣла этого рода (за указанными ниже исключеніями) докладываются не иначе, какъ въ присутствіи министра, до котораго дѣло относится, или—въ указанныхъ закономъ случаяхъ—его товарища. Докладъ этихъ дѣлъ производится для каждаго министерства разъ въ недѣлю, въ день, назначенный по соглашенію съ оберъ-прокуроромъ 1-го департамента [1]). Мнѣніе министра исчисляется въ общемъ счетѣ голосовъ сенаторовъ [2]).

2. Изъ этого правила исключается рядъ дѣлъ тяжебныхъ разныхъ казенныхъ правленій, объ освобожденіи отъ выборовъ на разныя общественныя должности, о ненагражденіи за службу, по жалобамъ лицъ, служащихъ по выборамъ, по преданію ихъ суду, и т. д. [3]). Эти дѣла докладываются внѣ присутствія министровъ; но опредѣленія 1-го департамента, съ подлинными дѣлами, препровождаются, прежде подписанія сенаторами, къ соотвѣтствующимъ министрамъ. При несогласіи министра подписать опредѣленіе, онъ представляетъ сенату свое заключеніе, которое докладывается въ присутствіи его или товарища министра. Если, затѣмъ, въ департаментѣ не составится узаконеннаго числа (2/3) голосовъ, дѣло переносится въ общее собраніе. По дѣламъ, поступающимъ во 2-й департаментъ, письменный отзывъ подлежащаго министра или личное его присутствіе требуется тогда, когда департаментъ признаетъ это необходимымъ.

3. Во всѣхъ прочихъ департаментахъ дѣла, подлежащія рѣшенію при участіи министровъ, докладываются безъ истребованія предварительныхъ заключеній министерствъ и внѣ присутствія министровъ. Но опредѣленія департамента, прежде подписанія ихъ сенаторами, препровождаются къ министрамъ, которымъ, въ случаѣ несогласія ихъ, предоставляется давать свои заключенія. Заключенія докладываются департаменту, и если послѣдній не приметъ мнѣнія министра, то дѣло переносится въ общее собраніе [4]).

4. По нѣкоторымъ дѣламъ заключеніе министровъ требуется сенатомъ предварительно разсмотрѣнія дѣлъ. Таковы суть:

1) дѣла по начетамъ казны и на казну и поступившія изъ адмиралтействъ и военнаго совѣтовъ; 2) дѣла, сопряженныя съ интересами дѣтскихъ пріютовъ; 3) дѣла о вошедшихъ во владѣнныя записи земляхъ, принадлежащихъ крестьянамъ-собственникамъ изъ бывшихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 122 и 129.

[2]) Тамъ же, ст. 132.

[3]) Тамъ же, ст. 120, п. 11—33.

[4]) Тамъ же, ст. 128. На соглашеніе и къ подписи министровъ не отсылаются, впрочемъ, опредѣленія, которыми полагается рѣшить дѣло согласно съ отзывомъ министра, или коими дѣло не рѣшается по существу. Это правило распространяется на всѣ департаменты сената. Тамъ же. ст. 128.

государственныхъ крестьянъ; 4) дѣла, по коимъ сенатъ признаетъ нужнымъ получить свѣдѣнія, для достиженія коихъ нужны спеціальныя познанія; 5) дѣла, заключающія въ себѣ жалобы на дѣйствія министровъ.

V. Исполненіе по дѣламъ, рѣшеннымъ въ сенатѣ, производится по опредѣленіямъ, подписаннымъ сенаторами и пропущеннымъ оберъ-прокурорами (или министромъ юстиціи для общихъ собраній) [1]. Исключеніями изъ этого правила являются: 1) дѣла, по коимъ особыхъ опредѣленій не требуется, но исполненіе чинится по однимъ журнальнымъ постановленіямъ, и 2) дѣла, по коимъ требуется Высочайшее разрѣшеніе. Мы разсмотримъ прежде всего общій порядокъ исполненія.

1. По каждому дѣлу, выслушанному въ департаментѣ (или въ общемъ собраніи), сенаторы даютъ словесныя резолюціи. Составленіе резолюцій въ письменной формѣ возлагается на канцеляріи, дѣлопроизводители которыхъ могутъ дополнять ихъ „существомъ дѣла, согласно съ разумомъ и словами закона“ [2]. Составленная и одобренная сенаторами [3] резолюція вносится въ журналъ. Журналъ дѣлится на двѣ части: въ одну вносятся резолюціи, по которымъ должны быть составлены особыя опредѣленія; во вторую—тѣ, по коимъ не составляется особыхъ опредѣленій [4]. Журналъ скрѣпляется дѣлопроизводителями и подносится къ подписи сенаторовъ на другой день по одобреніи ими резолюціи [5]. По резолюціямъ, внесеннымъ въ первую часть журнала, составляются особыя опредѣленія или приговоры. Опредѣленія составляются въ канцеляріи и скрѣпляются дѣлопроизводителями. Затѣмъ они поступаютъ на просмотръ оберъ-прокуроровъ (или министра юстиціи), которые, въ случаѣ согласія съ опредѣленіемъ, дѣлаютъ надпись: читалъ. Послѣ того опредѣленія прочитываются въ присутствіи и подписываются сенаторами. Опредѣленія, подписанныя сенаторами, возвращаются (кромѣ опредѣленій по дѣламъ, не подлежащимъ просмотру, по ст. 158), къ оберъ-прокурорамъ (или къ министру юстиціи); они дѣлаютъ на нихъ надпись: исполнить, и передаютъ къ исполненію [6]. Засимъ, опредѣленія, смотря по обстоятельствамъ дѣла, излагаются въ видѣ указовъ, вѣдѣній, всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ, въ иныхъ случаяхъ въ видѣ со-

---

[1]) Тамъ же, ст. 145, 157.

[2]) Тамъ же, ст. 87.

[3]) Резолюціи должны быть представлены сенаторамъ не позже, какъ на третій день по выслушаніи дѣла, ст. 146.

[4]) Тамъ же, ст. 147.

[5]) Тамъ же, ст. 151.

[6]) Тамъ же, ст. 166.

общенія копій съ указовъ и опредѣленій чрезъ министра юстиціи [1]). Указы и вѣдѣнія сената исходятъ за подписью оберъ-секретаря, скрѣпою секретаря и справкою помощника секретаря и записываются въ исходящей книгѣ у экзекуторскихъ дѣлъ [2]). Наблюденіе за исполненіемъ сенатскихъ указовъ подчиненными мѣстами возлагается на экзекуторовъ [3]).

2. По журнальнымъ постановленіямъ исполняются резолюціи, которыми дѣло не разрѣшается въ существѣ, но постановляется: или возвратить просьбу съ надписью, или передать дѣло въ другой департаментъ сената и т. п. Но и эти журнальныя постановленія должны быть просматриваемы и пропускаемы оберъ-прокурорами [4]).

Дѣлопроизводство въ кассаціонныхъ департаментахъ.

§ 164. Согласно общимъ началамъ, принятымъ новыми судебными уставами, центръ тяжести всего дѣлопроизводства лежитъ въ присутствіи, а не въ канцеляріи. Затѣмъ, роль прокурорскаго надзора значительно измѣнилась, какъ мы видѣли выше. Въ этомъ духѣ составленъ и общій наказъ кассаціоннымъ департаментамъ.

1. Вступленіе и первоначальное движеніе дѣлъ. Въ порядкѣ пріема прошеній, жалобъ и всякаго рода бумагъ, присылаемыхъ по почтѣ, наказъ не отступаетъ отъ общихъ правилъ, установленныхъ для сената.

Докладъ дѣлъ возлагается на сенаторовъ, а распредѣленіе дѣлъ для доклада производится первоприсутствующимъ по взаимному соглашенію между сенаторами и по установленной очереди. Поэтому каждое вновь поступившее дѣло, съ подписью первоприсутствующаго, отсылается къ сенатору, которому оно назначено для доклада. Затѣмъ, всѣ бумаги, слѣдующія къ дѣлу, начатому производствомъ, отправляются архиваріусомъ къ докладывающему сенатору. Труды по составленію доклада возлагаются, какъ сказано, на сенаторовъ; но докладывающій сенаторъ можетъ поручить оберъ-секретарю составить справку изъ прежнихъ рѣшеній департамента. По разсмотрѣніи дѣла сенаторомъ, оно отсылается къ оберъ-прокурору для изготовленія заключенія. Самый день доклада назначается первоприсутствующимъ,

---

[1]) Тамъ же, ст. 169 и слѣд., 187 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 178. Записка у экзекуторскихъ дѣлъ необходима потому, что на экзекуторѣ лежитъ обязанность наблюдать за исполненіемъ указовъ сената подчиненными мѣстами.

[3]) Тамъ же, ст. 222 и слѣд.

[4]) Тамъ же, ст. 162.

у котораго ведется очередной списокъ дѣлъ, назначаемыхъ къ слушанію [1]). Объявленіе о назначеніи дѣла къ слушанію вывѣшивается въ пріемной комнатѣ сената за недѣлю до доклада, а за день до доклада оберъ-прокуроръ или его товарищъ возвращаютъ дѣло къ докладывающему сенатору.

2. На основаніи упомянутаго выше закона 10 іюня 1877 года, въ каждомъ кассаціонномъ департаментѣ образуются: 1) присутствіе департамента, въ коемъ должно быть не менѣе 7 сенаторовъ, считая въ томъ числѣ и первоприсутствующаго, и 2) присутствіе отдѣленій департамента, составляющееся не менѣе, какъ изъ 3 сенаторовъ. Предсѣдательствованіе въ отдѣленіяхъ принадлежитъ старшему изъ присутствующихъ сенаторовъ. Число отдѣленій въ департаментѣ и очередь присутствованія въ нихъ устанавливаются самимъ департаментомъ въ распорядительномъ засѣданіи. Независимо отъ присутствующихъ сенаторовъ, въ каждомъ засѣданіи должны находиться: 1) оберъ-прокуроръ или товарищъ его и 2) оберъ-секретарь [2]). Первоприсутствующій имѣетъ слѣдующія права: 1) онъ открываетъ и закрываетъ засѣданія; 2) наблюдаетъ за порядкомъ засѣданія, для чего онъ вооруженъ дисциплинарными правами, и за порядкомъ слушанія и рѣшенія дѣлъ [3]). Въ распоряженіи его состоитъ судебный приставъ [4]). Въ отсутствіе первоприсутствующаго, мѣсто его занимаетъ старшій изъ наличныхъ сенаторовъ [5]). Засѣданія департаментовъ, кромѣ засѣданій распорядительныхъ, публичны [6]). Законъ опредѣляетъ случаи, когда дѣло слушается при закрытыхъ дверяхъ [7]).

3. Докладъ и рѣшеніе дѣлъ. При докладѣ и рѣшеніи дѣлъ сенатъ руководствуется общими правилами, установленными для судебныхъ установленій. Докладъ дѣла производится сенаторомъ и заключается въ изложеніи: 1) обстоятельствъ дѣла, относящихся къ предмету жалобы или протеста; 2) обжалованнаго приговора; 3) причинъ къ ходатайству объ отмѣнѣ приговора; 4) законовъ, относящихся къ дѣлу, и 5) примѣрныхъ рѣшеній сената [8]). Кромѣ того, докладывающій прочитываетъ особенно важные документы изъ дѣла [9]). За докладомъ слѣдуетъ заключеніе оберъ-прокурора и объясненіе

---

[1]) Уст. гражд. суд., ст. 323, 802.—Уст. угол. суд., ст. 916.
[2]) Учр. суд. уст., ст. 140[1] и 141.
[3]) Тамъ же, ст. 149.
[4]) Тамъ же, ст. 143.
[5]) Тамъ же, ст. 144.
[6]) Тамъ же, ст. 152 и 153.
[7]) Уст. угол. суд., ст. 89, 620, 1056.—Уст. гражд. суд., ст. 68, 325 и 326.
[8]) Уст. угол. суд., ст. 919.
[9]) Тамъ же, ст. 918.

участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, если они находятся въ засѣданіи. Постановленіе это показываетъ, что въ составъ процедуры кассаціонныхъ департаментовъ не входитъ состязаніе сторонъ. Устраненіе состязательнаго начала мотивируется тѣмъ, что оно, „будучи наилучшимъ средствомъ для приведенія въ ясность существа дѣла, не можетъ имѣть того же значенія при кассаціонномъ производствѣ, при которомъ всѣ вопросы, подлежащіе разрѣшенію, сводятся, болѣе или менѣе, къ толкованію закона, и для этого достаточно, если кассаціонный департаментъ будетъ имѣть въ виду заключеніе оберъ-прокурора, какъ блюстителя за охраненіемъ силы законовъ". Нужно замѣтить, что этотъ взглядъ нашего законодательства не раздѣляется законодательствами иностранными. Во Франціи, при кассаціонномъ судѣ, имѣются даже особые адвокаты [1]). По окончаніи объясненій, присутствію предлагается проектъ вопросовъ, подлежащихъ разрѣшенію. Они составляются и предлагаются докладывающимъ сенаторомъ, при чемъ оберъ-прокурору и лицамъ, участвующимъ въ дѣлѣ, предоставлено право обратить вниманіе сената и на другіе вопросы. Постановка вопросовъ, въ окончательной формѣ, принадлежитъ присутствію; они провозглашаются первоприсутствующимъ [2]).

Разрѣшеніе вопросовъ происходитъ въ совѣщательной комнатѣ, гдѣ не могутъ находиться ни лица прокурорскаго надзора, ни участвующія въ дѣлѣ лица [3]). Первоприсутствующій, по каждому вопросу, отбираетъ мнѣніе сенаторовъ, начиная съ младшаго; собственное мнѣніе онъ объявляетъ подъ конецъ. По отобраніи голосовъ по всѣмъ вопросамъ, первоприсутствующій дѣлаетъ на вопросномъ листѣ соотвѣтствующія отмѣтки. Вопросы рѣшаются по большинству голосовъ; при равенствѣ ихъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ [4]). Принятое рѣшеніе провозглашается первоприсутствующимъ публично [5]).

4. Резолюціи кассаціонныхъ департаментовъ [6]) присоединяются

---

[1]) Тамъ же, ст. 920 и 921. Присутствіе участвующихъ въ дѣлѣ лицъ въ засѣданіяхъ кассаціонныхъ департаментовъ не необходимо. Они даже не вызываются къ слушанію дѣла. Тамъ же, ст. 917. Буцковскій. *„Очеркъ кассаціоннаго порядка*, стр. 142—143.

[2]) Тамъ же, ст. 923 и 924.

[3]) Учр. суд. уст., ст. 142.—Уст. угол. суд., ст. 765.—Уст. гражд. суд., ст. 693. Присутствіе лицъ прокурорскаго надзора при совѣщаніи считается поводомъ къ отмѣнѣ рѣшенія. Рѣш. угол. касс. департамента, 1868 года, № 653.

[4]) Уст. угол. суд., ст. 767—770.

[5]) Тамъ же, ст. 926.

[6]) Наказъ, ст. 13 и 25. Резолюціи составляются по общей формѣ, указанной въ ст. 701 уст. гражд. суд. и 788 уст. угол. суд. Журналы составляются по формѣ,

къ общему журналу, составленному оберъ-секретарями. Нѣкоторыя резолюціи, коими не разрѣшаются жалобы или просьбы въ существѣ [1]), исполняются по журнальнымъ постановленіямъ, для чего онѣ и пишутся непосредственно съ соображеніями, по формѣ, установленной для частныхъ опредѣленій [2]). Исполненіе по резолюціямъ, которыми разрѣшены просьбы въ существѣ, производится по особымъ частнымъ опредѣленіямъ. Они изготовляются докладывавшимъ дѣло сенаторомъ и передаются имъ первоприсутствующему. По разсмотрѣніи и утвержденіи ихъ присутствіемъ, они передаются оберъ-секретарю, который и представляетъ ихъ сенаторамъ для подписи [3]).

По дѣламъ, гдѣ кассаціонные департаменты дѣйствуютъ въ качествѣ судебной инстанціи, составляются подробныя рѣшенія, приговоры и особые протоколы засѣданій [4]).

Особыя установленія при сенатѣ.

§ 165. Независимо отъ общихъ учрежденій, входящихъ въ составъ сената, при немъ, для различныхъ цѣлей, имѣются спеціальныя учрежденія. Сюда относятся: 1) хозяйственный комитетъ; 2) смотрительская часть сенатскаго зданія; 3) сенатскій архивъ; 4) метрика и 5) сенатская типографія.

I. Хозяйственный комитетъ, получившій свое устройство въ 1834 году [5]), состоитъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента, изъ двухъ членовъ, назначенныхъ министромъ юстиціи изъ числа товарищей оберъ-прокурора или чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, смотрителя сенатскаго зданія и директора сенатской типографіи. Вѣдѣнію его поручаются: 1) предметы управленія, съ коими сопряжены приходъ и расходъ денегъ, или вообще хозяйственныя распоряженія; 2) пріемъ и храненіе суммъ, кромѣ поступающихъ въ контору сенатской типографіи; 3) бухгалтерія по всѣмъ частямъ.

указанной въ ст. 163 учр. суд. уст. Въ журналѣ означается: 1) годъ, мѣсяцъ, число, и часъ начатія засѣданія; 2) имена присутствующихъ членовъ; 3) дѣла доложенныя и рѣшенныя; 4) какія дѣла отложены, по какимъ причинамъ и до какого времени. Форма общаго журнала засѣданій сената помѣщена въ видѣ приложенія къ ст. 13 наказа.

[1]) Сюда относятся резолюціи справочныя, предварительныя и т. п.

[2]) Ср. ст. 712 уст. гражд. суд.

[3]) Наказъ, ст. 16.

[4]) Тамъ же, ст. 15 и 17.—Учр. суд. уст., ст. 164.—Уст. угол. суд., ст. 835—845.—Уст. гражд. суд., ст. 337, 346, 406, 479, 503, 511, 512, 525, 537, 556 и 670.

[5]) 2-е П. С. З. № 7413.

Комитетъ подчиняется министру юстиціи, а по отчету въ денежныхъ оборотахъ—государственному контролю [1]).

II. Надзоръ за исправностью сенатскаго зданія и завѣдыванія служителями поручается смотрителю, назначаемому министромъ юстиціи. При немъ состоятъ помощникъ и врачъ [2]).

III. Сенатскій архивъ предназначенъ для храненія оконченныхъ и неподлежащихъ болѣе производству дѣлъ сената. Именно, въ него поступаютъ: Высочайшіе указы, журналы и опредѣленія сената и дѣла. Подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента онъ состоитъ изъ инспектора, завѣдывающаго архивомъ, секретаря и архиваріусовъ [3]).

IV. Метрика есть особый архивъ, учрежденный въ 1803 году [4]) для храненія разныхъ актовъ, имѣвшихся прежде въ метрикахъ литовской и коронной. Метрика учреждена при канцеляріи 3-го департамента сената и состоитъ подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора 3-го департамента, изъ метриканта и его помощниковъ. На обязанность метрики, кромѣ храненія содержащихся въ ней актовъ, возлагается: 1) выдача, по просьбамъ частныхъ лицъ, выписей изъ метрическихъ книгъ и копій съ гербовъ и родословныхъ; 2) засвидѣтельствованіе представляемыхъ въ метрику, для явки, документовъ [5]).

V. Сенатская типографія предназначена для печатанія: 1) всѣхъ узаконеній, издаваемыхъ отъ сената; 2) сенатскихъ вѣдомостей и при нихъ объявленій; 3) объявленій о запрещеніяхъ и разрѣшеніяхъ имуществъ; 4) записокъ по дѣламъ, докладываемымъ въ сенатѣ. Затѣмъ типографіи дозволяется принимать и частныя работы, по добровольнымъ условіямъ. Типографія управляется директоромъ подъ главнымъ вѣдомствомъ оберъ-прокурора 1-го департамента [6]).

Заключеніе.

§ 166. Изъ обозрѣнія круга дѣлъ, предоставленныхъ въ настоящее время сенату и учрежденій, его составляющихъ, можно придти къ слѣдующимъ заключеніямъ:

---

[1]) Учр. сен., ст. 310 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 320 и слѣд.

[3]) Тамъ же, ст. 334 и слѣд. До 1872 г. существовалъ особый сенатскій архивъ въ Москвѣ. Но въ этомъ году онъ соединенъ съ моск. архивомъ мин. юст.—2-е П. С. З. № 51407.

[4]) П. С. З. № 20790.

[5]) Учр. сен., ст. 303 и слѣд.

[6]) Тамъ же, ст. 324 - 333.

1. Элементы правительственный и судебный, первоначально не разграниченные въ его учрежденіи, раздѣлялись все больше и больше, и съ учрежденіемъ кассаціонныхъ департаментовъ разграничились окончательно. Сенатъ слагается изъ установленій, имѣющихъ различныя задачи и даже дѣйствующихъ особымъ порядкомъ.

2. Слѣдуетъ ли изъ этого, чтобы законодательству нашему надлежало обратиться къ мысли объ окончательномъ раздѣленіи сената, объ учрежденіи какъ бы двухъ сенатовъ, одного правительствующаго, другого судебнаго, какъ это предлагалось часто? Такую мысль слѣдовало бы назвать несчастною. Различаясь въ своихъ спеціальныхъ цѣляхъ, департаменты сената должны быть связаны въ одно цѣлое учрежденіе, въ отношеніи общихъ цѣлей и общаго своего значенія. Сенатъ долженъ остаться учрежденіемъ, поставленнымъ во главѣ всего подчиненнаго, т. е. подзаконнаго управленія, мѣстомъ, поддерживающимъ силу закона, наблюдающимъ за дѣйствіями мѣстъ и лицъ подчиненныхъ и охраняющимъ законныя права каждаго. Роль учрежденія, какимъ долженъ былъ явиться сенатъ по мысли Петра Великаго, въ монархіи неограниченной всегда будетъ весьма велика. Не о раздѣленіи, а о лучшемъ сочетаніи сенатовъ правительствующаго и судебнаго слѣдуетъ думать каждому, кто заинтересованъ успѣхами нашего управленія. Это вызывается настоятельными и вполнѣ современными потребностями. Съ раздѣленіемъ сената на правительствующій и судебный увеличится антагонизмъ между вѣдомствами судебнымъ и административнымъ, и въ кругу нашихъ учрежденій не будетъ уже посредствующаго элемента, установленія безпристрастнаго, способнаго содержать увлеченія разныхъ мѣстъ и лицъ. Напротивъ, при надлежащемъ сочетаніи элементовъ сенатскаго учрежденія, получится установленіе, способное разрѣшать всѣ спорные вопросы не въ интересахъ того или другого вѣдомства, не въ видахъ той или другой власти, а исключительно въ духѣ закона и для пользы дѣла. Не должно забывать также, что многіе вопросы въ настоящее время предоставлены совмѣстному разрѣшенію перваго и кассаціонныхъ департаментовъ; что, по нѣкоторымъ правамъ своимъ, первый департаментъ имѣетъ ближайшее отношеніе къ интересамъ судебнаго вѣдомства. Задачи и интересы разныхъ департаментовъ, несмотря на ихъ различіе, такъ тѣсно связаны между собою, что дать этимъ департаментамъ особое существованіе нельзя, безъ явнаго ущерба дѣла. Наконецъ, съ расчлененіемъ сената умалится и авторитетъ раздѣлившихся частей,— авторитетъ, который всѣ съ давнихъ поръ привыкли соединять съ именемъ сената. Въ настоящее время департаменты дѣйствуютъ особо, но сила указовъ каждаго изъ нихъ поддерживается автори-

тетомъ цѣлаго учрежденія, и опредѣленія его должны быть исполняемы, какъ и опредѣленія всего сената. При отсутствіи такого единства значеніе отдѣльныхъ департаментовъ потерпитъ ущербъ.

3. Если сенатъ и нуждается въ преобразованіи, то именно въ указанномъ выше духѣ. Особенно учрежденіе перваго департамента нуждается въ реформѣ, приноровленной къ потребностямъ времени. Земское, городовое. крестьянское положенія и судебные уставы возложили на него новыя и важныя обязанности; прежнія права его получили особенное значеніе съ развитіемъ нашей администраціи. Поэтому формы, которыми опредѣляется его дѣятельность, въ настоящее время недостаточны. Онъ долженъ получить возможность рѣшать подлежащіе его разсмотрѣнію вопросы самостоятельно и окончательно. Съ самостоятельностью несогласны права, предоставленныя прокуратурѣ и министерствамъ; онъ не можетъ рѣшать дѣлъ окончательно, пока не измѣнятся правила о переносѣ дѣлъ въ общія собранія и даже въ государственный совѣтъ, по протестамъ прокурорскаго надзора. Для преобразованія этого важнаго установленія нѣтъ нужды изобрѣтать новыя правила и изыскивать новыя начала. Учрежденіе кассаціонныхъ департаментовъ представляетъ для этой цѣли готовый и удовлетворительный образецъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Св. правительствующій синодъ [1]).

§ 167. Въ дѣлахъ управленія духовнаго синодъ облеченъ правами, равными правамъ сената въ области управленія гражданскаго. Установленіе это создано реформою Петра Великаго, который не имѣлъ готоваго образца въ учрежденіяхъ православной церкви. Учрежденіе синода явилось какъ реакція противъ прежняго порядка церковнаго управленія, какъ отрицаніе нѣкоторыхъ прежнихъ началъ. Поэтому при разсмотрѣніи исторіи синода должно уяснить себѣ: 1) что именно отвергнуто Петромъ Великимъ, и 2) въ чемъ

[1]) Источники и пособія (кромѣ П. С. З.): *Описаніе документовъ и дѣлъ, хранящихся въ архивѣ св. синода*, т. I (1572 — 1721); *Полное собраніе постановленій по вѣдомству православнаго исповѣданія*, 3 тома; *Бумаги и письма Петра Великаго*, изд. акад. Бычковымъ; *Исторія русской церкви*. преосвящ. Макарія; *Руководство къ русской церковной исторіи* Знаменскаго; *Монастырскій приказъ*, проф. Горчакова; его-же: *О земельныхъ владѣніяхъ всероссійскихъ митрополитовъ, патріарховъ и св. синода*; Милютина: *О недвижимыхъ имуществахъ духовныхъ въ Россіи* (Чтенія Моск. общ. исторіи и древн. 1859—1861); Чистовича: *Ѳеофанъ Прокоповичъ и его время;* Востокова: *Св. синодъ при Петрѣ Великомъ; Журн. М. Н. Пр.* 1875 г., іюль, августъ, декабрь.

заключалась цѣль синодскаго учрежденія. Настоящая глава будетъ заключать въ себѣ: А) Историческій очеркъ синодскаго учрежденія, и Б) Современное устройство синода.

А. Историческій очеркъ синода.

§ 168. Каноны и законы православной церкви, заимствованные Россіею отъ Византіи, представляли чрезвычайно мало основаній для борьбы духовнаго авторитета со свѣтскою властью. Послѣ того, какъ при Константинѣ Великомъ христіанская вѣра признана господствующею, церковь вошла въ близкое соприкосновеніе съ государствомъ, на защиту котораго она опиралась. Взаимныя отношенія церкви и государства опредѣлились къ выгодѣ послѣдняго. Свѣтская власть принимала дѣятельное участіе въ устройствѣ церковнаго управленія, въ опредѣленіи правъ и обязанностей духовной іерархіи. Въ теченіе шести вѣковъ, предшествовавшихъ крещенію Руси, греческая церковь усвоивала себѣ политическое міросозерцаніе императорскаго Рима. Духовенство, явившееся въ Россію вмѣстѣ съ Владиміромъ Святымъ, ничѣмъ не напоминало просвѣтителей, посылаемыхъ римскимъ первосвященникомъ въ разныя страны западной Европы. Оно не имѣло точки опоры внѣ страны; оно не заявляло претензій на господствующее положеніе въ обществѣ; оно не признавало себя обществомъ, стоящимъ внѣ государства, въ качествѣ особаго порядка. Напротивъ, духовенство съ самаго начала явилось поборникомъ монархическихъ идей; московское самодержавіе развивалось и крѣпло подъ его защитой. Политическія идеи великихъ князей и царей заимствовались отъ церкви, внесшей къ намъ преданія византійскаго императорства. Такимъ образомъ, споръ двухъ авторитетовъ — свѣтскаго и духовнаго — за внѣшнее преобладаніе не могъ возникнуть на почвѣ православнаго ученія. Церковь наша постоянно была обществомъ, живущимъ въ государствѣ, въ тѣсномъ союзѣ съ нимъ. Во времена величайшаго своего могущества, церковь пользовалась только значительною автономіею въ дѣлахъ своего управленія и привилегіями въ отношеніи государственномъ.

§ 169. Споръ между церковью и государствомъ могъ возникнуть и возникъ, дѣйствительно, по поводу опредѣленія объема привилегій и границъ автономіи первой. Права церкви опредѣлялись отчасти ея задачами въ новопросвѣщенномъ обществѣ, отчасти религіознымъ и благоговѣйнымъ отношеніемъ свѣтскаго общества къ церкви. Такъ сложились двоякія права и привилегіи церкви—юридическія и экономическія. Съ одной стороны, установилось освобо-

жденіе духовенства и церковныхъ людей отъ свѣтскаго суда; съ другой—церковь обогащается массою земельныхъ имуществъ, поставленныхъ также въ привилегированное положеніе. Уже уставъ Владиміра Святого исчисляетъ массу лицъ, „преданныхъ митрополиту по правиламъ". Сюда относятся какъ лица, принадлежащія къ духовному чину, такъ и взятыя подъ покровительство церкви, въ силу ихъ общественнаго положенія. Затѣмъ, благочестіе князей и „мужей" было обильнымъ источникомъ матеріальнаго богатства церкви; особенно монастырскія земли росли съ поразительною быстротою. Хотя крестьяне, поселенные на церковныхъ земляхъ, и не входили въ число „церковныхъ людей" по уставамъ, но они пользовались различными льготами, въ силу такъ называемыхъ жалованныхъ грамотъ. Жалованныя грамоты, дававшіяся монастырямъ и іерархамъ, освобождали ихъ крестьянъ: 1) отъ финансовыхъ тягостей; 2) отъ подчиненія суду намѣстниковъ и волостей. Конечно, освобождая духовенство и его крестьянъ отъ мѣстнаго суда, князья оставляли за собою судъ въ послѣдней инстанціи. Но независимость церкви, опиравшаяся и на экономическое ея благосостояніе, была весьма велика. На почвѣ этихъ привилегій и возникли всѣ спорные вопросы между церковною и свѣтскою властями.

§ 170. Здѣсь не мѣсто слѣдить за возникновеніемъ и развитіемъ этого спора. Достаточно указать на важнѣйшіе его моменты. Послѣ того, какъ монгольское иго было свергнуто, Иванъ III задумалъ ограничить привилегію церкви въ области экономической. Зашла рѣчь о секуляризаціи церковныхъ имуществъ. Но Великій Князь долженъ былъ отступить предъ энергическимъ отпоромъ духовенства. Со времени Ивана III государство идетъ, однако, къ этой цѣли, хотя довольно медленно. Свѣтское законодательство кладетъ предѣлъ увеличенію церковныхъ владѣній [1]), постепенно прекращаетъ выдачу жалованныхъ, тарханныхъ и т. п. грамотъ [2]), старается подчинить управленіе церковными имуществами своему контролю и т. д. Еще успѣшнѣе идетъ постепенное подчиненіе духовенства свѣтскому суду. По важнѣйшимъ уголовнымъ дѣламъ это подчиненіе состоялось довольно рано. Но и по дѣламъ гражданскимъ развилась юрис-

[1]) Исторія этихъ ограниченій начинается еще съ Василія Ивановича. При Иванѣ Грозномъ архіепископамъ, епископамъ и монастырямъ прямо запрещено пріобрѣтать имущества безъ разрѣшенія государя. Стоглавый соборъ (1551 г.) подробно формулировалъ это ограниченіе; оно было подтверждено и развито постановленіемъ соборовъ 1557, 1572 и 1581 гг. Уложеніе царя Ал. Мих. повторило эти правила и прибавило къ нимъ новыя.

[2]) См. Акт. арх. эксп., т. III, №№ 70, 79, 80 и друг.

дикція приказа большого дворца, который пріобрѣлъ вліяніе и на завѣдываніе церковными имуществами. Именно, въ немъ сосредоточивались дѣла о платѣ съ оброчныхъ статей, по сбору денегъ, хлѣба и даточныхъ людей для военной службы, надзоръ за финансовымъ состояніемъ монастырей и судебно-гражданскія дѣла [1]).

Въ самомъ управленіи церковью государи издавна принимали участіе. Духовенство не только не чуждалось, но искало его. Иначе и быть не могло при стародавнемъ союзѣ духовенства съ свѣтскою властью. Митрополиты издавна принимали участіе въ политическихъ дѣлахъ; съ своей стороны, великіе князья и цари играли дѣятельную роль въ церковномъ управленіи. При Иванѣ Грозномъ московскіе святители пережили даже рядъ униженій отъ царя и его опричниковъ. Но если вопросъ подвигался къ своему разрѣшенію путемъ частныхъ мѣръ, то онъ далекъ былъ отъ окончательнаго разрѣшенія. Обстоятельства не позволяли даже поставить его опредѣленно и, такъ сказать, принципіально.

§ 171. За столѣтіе передъ тѣмъ, какъ Петръ Великій началъ свою преобразовательную дѣятельность, устройство нашей церкви получило бо́льшій блескъ. Именно, въ 1586 году, царь Ѳедоръ Ивановичъ говорилъ совѣту бояръ и духовенства: „восточные патріархи только имя святителей носятъ, власти же едва-ли не всякой лишены; наша же страна благодатію Божіей все больше расширяется, и потому я хочу устроить въ Москвѣ превысочайшій престолъ патріаршескій“. Черезъ три года послѣ того, 26 января 1589 года, былъ поставленъ первый патріархъ русской церкви, Іовъ. Учрежденіе патріаршества, конечно, не имѣло своею ближайшею цѣлью усилить значеніе церковной власти въ Россіи. Русскіе митрополиты издавна сдѣлались фактически независимыми отъ константинопольскаго патріарха. Независимость эта укрѣплялась все больше, и слова Ѳедора Ивановича ясно показываютъ, что учрежденіе патріаршества имѣло цѣлью узаконить фактическое положеніе вещей. Россія сдѣлалась независимымъ патріархатомъ, получила свой „превысочайшій престолъ патріаршескій“. Престолъ этотъ, въ государственномъ отношеніи, не получилъ бо́льшихъ правъ, чѣмъ бывшая каѳедра митрополита. Но бо́льшій церковный блескъ патріарха, бо́льшее уваженіе, которымъ онъ былъ окруженъ, яснѣе выдвинули вопросъ, издавна назрѣвшій, — вопросъ о двоевластіи, о взаимномъ отно-

[1]) См. Горчакова, *Монастырскій приказъ*, стр. 41 и слѣд. Должно замѣтить, что духовенство искало суда вел. князя, такъ какъ судъ святительскій оно считало для себя крайне обременительнымъ. Ср. тамъ же, стр. 37 и слѣд.

шеніи двухъ силъ, дѣйствовавшихъ совмѣстно на поприщѣ какъ церковномъ, такъ и политическомъ.

События смутнаго времени отодвинули этотъ вопросъ на задній планъ. Патріотизмъ Гермогена показалъ, что въ патріаршествѣ были живы преданія русскихъ митрополитовъ. Но съ началомъ „земскаго строенія" всѣ внутренніе вопросы выступили наружу. Первая половина царствованія Михаила Ѳедоровича (1613—1634) видѣла небывалое развитіе государственнаго значенія патріарховъ. Значеніе это было пріобрѣтено патріархомъ Филаретомъ, отцомъ Государя (1619—1634). Его обширному уму и сильной волѣ было много дѣла въ области государственной, послѣ событій смутнаго времени. Онъ поддерживалъ своего сына въ дѣлѣ правленія и укрѣпилъ его власть. Неудивительно, что патріархъ занялъ мѣсто подлѣ Государя. Вмѣстѣ съ нимъ онъ раздѣлялъ царскія почести, вмѣстѣ съ нимъ назывался „Великимъ Государемъ", и указы писались отъ имени обоихъ. Сила новаго патріарха отразилась и на блескѣ патріаршаго управленія. Его окружалъ блестящій и многолюдный дворъ, подобный двору царскому. Управленіе церковное распредѣлялось между приказами патріаршими. Таковы были: 1) патріаршій разрядъ или патріаршій духовный приказъ, гдѣ сосредоточивались дѣла по опредѣленію къ должностямъ лицъ духовнаго званія, разсмотрѣніе жалобъ на нихъ, судъ по преступленіямъ противъ вѣры и разсмотрѣніе гражданскихъ исковъ [1]); 2) приказъ церковныхъ дѣлъ, учрежденный для надзора за церковнымъ благочиніемъ [2]); 3) казенный приказъ, завѣдывавшій различными сборами съ вотчинъ, церквей и монастырей; 4) патріаршій дворъ, управлявшій недвижимыми имуществами патріарха [3]). Затѣмъ, въ 1625 году, Филаретъ испросилъ для патріаршей области новую жалованную грамоту, которою подтверждались привилегіи, данныя патріархамъ и митрополитамъ въ прежнее время, и увеличивались новыми.

§ 172. Въ патріаршество Филарета привилегіи церкви достигли высшаго своего развитія. При преемникахъ его [4]) значеніе церкви не могло удержаться на прежней высотѣ, благодаря тому, что они не могли наслѣдовать личнаго его положенія. Правда, совѣты ихъ

[1]) По Др. Р. Виніоевкѣ (т. XX, см. о приказахъ) патріаршій разрядъ упоминается въ 1626 г. Но онъ существовалъ и раньше.

[2]) Приказъ этотъ получилъ свое названіе при патріархѣ Іоакимѣ (1674—1690). Первоначально онъ назывался „тіунскою избою".

[3]) Здѣсь же сосредоточивались и судныя дѣла о патріаршихъ людяхъ. Жалобы на рѣшенія его приносились Государю. Улож. гл. XII.

[4]) Іоасафъ (1634—1640) и Іосифъ (1641—1652).

испрашивались по важнѣйшимъ дѣламъ; духовные чины призывались на совѣтъ въ думу и на земскіе соборы. Но въ этомъ должно видѣть знаки уваженія скорѣе, чѣмъ признаки настоящаго вліянія. Между тѣмъ потребности возрождавшагося государства и общества не могли уживаться съ привилегіями духовенства. Финансовыя потребности государства вынуждали его точнѣе опредѣлить участіе духовенства въ несеніи государственныхъ тягостей. Страшная запутанность въ гражданской подсудности духовенства вредно отражалась на интересахъ частныхъ лицъ [1]). Наконецъ, число церковныхъ имуществъ росло, несмотря на всѣ запреты правительства. „Ростъ" этотъ совершался всякими путями, не всегда законными. Захватывались земли, принадлежавшія городамъ. Черезъ это тяглые люди теряли часть своего имущества и средства отбывать лежащія на нихъ тягости. Помѣстные и вотчинные крестьяне сманивались на монастырскія земли, и служилые люди жаловались, что имъ государевой службы служить не съ чего [2]). Напрасно сыскной приказъ, учрежденный при Михаилѣ Ѳедоровичѣ, употреблялъ всѣ усилія для возвращенія бѣглыхъ. Все царствованіе Михаила наполнено частными мѣрами къ исправленію этихъ недостатковъ.

Но рѣшительный поворотъ дѣла въ иную сторону совершенъ уложеніемъ Алексѣя Михайловича. Въ составителяхъ его интересы государства и свѣтскаго общества нашли себѣ полное выраженіе. Во первыхъ, уложеніе установило рядъ мѣръ къ возвращенію тяглыхъ земель, неправильно взятыхъ монастырями и духовными властями [3]). Затѣмъ оно подтвердило прежніе указы о неувеличеніи церковныхъ имуществъ. Наконецъ, уложеніе учредило

---

[1]) Г. Знаменскій весьма живо описываетъ эти безпорядки: „вообще говоря, по епархіямъ было чрезвычайное разнообразіе въ судебномъ вѣдомствѣ. Общимъ правиломъ было только то, чтобы всѣ подчинялись суду своего архіерея по духовнымъ дѣламъ. По гражданскимъ дѣламъ одни церкви и монастыри въ епархіяхъ тянули къ патріарху или къ приказу большаго дворца, и притомъ или по всѣмъ дѣламъ, или только по нѣкоторымъ; другіе судились своими настоятелями, а настоятели судились въ приказѣ б. дворца или у патріарха; третьи тянули къ суду чужихъ епархіальныхъ архіереевъ по праву патроната; четвертые были приписаны къ привилегированнымъ монастырямъ, иногда тоже находящимся въ чужихъ епархіяхъ; пятые подчинялись мѣстнымъ гражданскимъ властямъ и т. д... Отправленіе правосудія чрезвычайно затруднялось такимъ разнообразіемъ привилегій особенно для посторонняхъ лицъ въ тяжбахъ съ церковными людьми. Со всѣхъ сторонъ шли жалобы на трудность судиться съ церковными учрежденіями и лицами, а эти учрежденія и лица, съ своей стороны, жаловались на нарушенія ихъ привилегій". Назв. соч., стр. 242.

[2]) Тамъ же, стр. 243.

[3]) Улож., гл. XIX.

особое учрежденіе для гражданскаго суда по искамъ на духовенство. Учрежденіе это получило названіе монастырскаго приказа [1]).

Монастырскому приказу велѣно было давать „судъ во всѣхъ истцовыхъ искѣхъ на митрополитовъ, архіепископовъ, епископовъ, ихъ приказныхъ и дворовыхъ людей, дѣтей боярскихъ, на монастыри, на архимандритовъ, игуменовъ, строителей, келарей, казначеевъ, на рядовую братью, монастырскихъ слугъ и крестьянъ и на поповъ и церковный причтъ [2])". Такимъ образомъ, хотя монастырскій приказъ и считался преемникомъ приказа большого дворца, но права его значительно расширились. Далѣе, подобно самому приказу большого дворца, онъ вѣдалъ не одни судныя дѣла, хотя уложеніе и создало его установленіемъ судебнымъ. На практикѣ онъ явился установленіемъ финансовымъ и административнымъ; именно, ему подлежали распоряженія о сборахъ съ церковныхъ вотчинъ, о составленіи описей церковныхъ имуществъ и полицейскія распоряженія по церковному вѣдомству [3]).

При обширной и далеко не опредѣленной компетенціи приказа, при нѣкоторой рѣзкости его дѣйствій, столкновенія его съ интересами духовенства сдѣлались неизбѣжными. Раздались жалобы, что приказъ, не довольствуясь дѣлами гражданскими, вступаетъ въ судъ по дѣламъ церковнымъ, вмѣшивается въ самое управленіе церковью, отмѣняетъ распоряженія духовныхъ властей и т. д. Скоро эти жалобы нашли себѣ могущественный органъ въ лицѣ патріарха Никона (1605—1681 г., патріархомъ былъ съ 1652 по 1666 г.).

§ 173. Никонъ принадлежитъ къ числу замѣчательнѣйшихъ дѣятелей не только своей эпохи, но вообще русской исторіи. По силѣ характера въ числѣ его современниковъ ему не было равнаго. Но не одна сила воли отличала святителя. Въ немъ живо было сознаніе того дѣла, за которое онъ стоялъ. Въ средѣ тогдашняго духовенства, значительно утратившаго преданія старой русской церкви, трудно было найти человѣка, подобнаго Никону. Крестьянскій сынъ, бывшій поселянинъ Никита—Никонъ внесъ въ церковное движеніе иной духъ [4]). Въ жару полемики, онъ высказывалъ такія положенія, которыя не ладили съ общими преданіями православной церкви. Казалось, что его устами заговорилъ Иннокентій III. Въ разгаръ своей

---

[1]) Въ уложеніи сказано, что онъ учрежденъ по челобитью всякихъ чиновъ людей. При запутанности гражданской подсудности духовенства, такое челобитье неудивительно.

[2]) Улож., гл. XIII, ст. 1.

[3]) Горчаковъ, *Монастырскій приказъ*, стр. 66 и слѣд.

[4]) Замѣчательно, что власть патріаршая достигла особенной высоты при святителяхъ не-духовнаго происхожденія.

распри съ Алексѣемъ Михайловичемъ, онъ писалъ, между прочимъ: „не отъ царей начало священства пріемлется, но отъ священства на царство помазуются. Не давалъ намъ царь правъ, но похитилъ наши права: церковью обладаетъ, святыми вещами богатится; весь священническій чинъ ему работаетъ, оброки даетъ, воюетъ; завладѣлъ онъ церковнымъ судомъ и пошлинами. Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ—солнцу и лунѣ, и чрезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую: архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами, царская—въ вещахъ міра сего".

Но эта теорія двухъ свѣтилъ (или двухъ мечей), въ свое время развитая въ папскихъ посланіяхъ и буллахъ, конечно, не имѣла почвы въ церкви православной. Въ дѣлѣ Никона она и не имѣла существеннаго значенія. Подчиненіе государства церкви, практическое примѣненіе метафоры „двухъ свѣтилъ" было бы неслыханною новостью. Въ дѣйствительности Никонъ стоялъ на иной почвѣ. Въ немъ воплотились преданія русской церкви, съ ея привилегіями, которымъ грозила опасность, съ ея союзническимъ отношеніемъ къ свѣтской власти, съ воспоминаніями о томъ времени, когда благословеніе митрополитовъ основывало силу московскаго княжества, а слово ихъ рѣшало распри между князьями. Никонъ думалъ остановить развитіе новыхъ требованій, вызванныхъ иными условіями. Весьма естественно, что онъ выступилъ противъ того, въ чемъ онъ видѣлъ нарушеніе церковной пошлины—противъ нѣкоторыхъ постановленій уложенія и дѣятельности монастырскаго приказа.

Еще до патріаршества Никонъ доказывалъ Алексѣю Михайловичу, что уложеніе и созданный имъ монастырскій приказъ противны канонамъ. Въ качествѣ новгородскаго митрополита, онъ выпросилъ у царя несудимую грамоту для своей епархіи. Сдѣлавшись патріархомъ, онъ рѣшительно выступилъ противъ новыхъ учрежденій, доказывая, что уложеніе написано „по страсти, ради многонароднаго смущенія", и что составители уложенія были люди безбожные и презиравшіе каноны [1]). Главнымъ пунктомъ обвиненія остались учрежденіе и права монастырскаго приказа. „Никогда, никогда Никонъ не глаголетъ, ни хочетъ, да что будетъ! Но глаголетъ Никонъ: божественные законы не повелѣваютъ мірскимъ лю-

[1]) Вотъ его подлинныя слова: „А указалъ государь царь то все собрать и въ докладъ написать князю Н. И. Одоевскому съ товарищи, а онъ князь Никита человѣкъ прегордый, страху Божія въ сердцѣ не имѣетъ и божественнаго писанія и правилъ св. апостоловъ и св. отецъ ниже чтетъ, ниже разумѣетъ, и жити въ нихъ не хощетъ и живущихъ въ нихъ ненавидитъ, яко враговъ сущихъ, самъ бывъ врагъ всякой истинѣ, а товарищи его люди простые и божественнаго писанія несвѣдущіе. А дьяки вѣдомые враги Божіи и явные разбойники, безъ всякія боязни въ день людей божіихъ губятъ" и т. д.

дямъ возложенными Господеви обладати, движимыми и недвижимыми вещами, ниже судити".

Извѣстенъ исходъ борьбы, предпринятой Никономъ. Первоначально онъ, опираясь на неограниченную дружбу царя, возвелъ власть патріарха на ту степень, на какой она находилась при Филаретѣ. Онъ сталъ титуловаться „Великимъ Государемъ" и это было тѣмъ болѣе важно, что Никонъ назывался „Великимъ Государемъ" не въ качествѣ отца государева, какъ Филаретъ, а въ качествѣ патріарха. Патріаршій дворъ получилъ новый блескъ, и мірскіе люди дрожали передъ грознымъ святителемъ. Но постепенно добрыя отношенія между двумя „Великими Государями" разстроились. Въ 1658 году они сдѣлались такъ дурны, что Никонъ добровольно оставилъ патріаршество и удалился въ Воскресенскій монастырь. Съ этого времени начинается, къ великому соблазну церкви и къ всенародному смущенію, жаркая борьба между святителемъ и царемъ. Она кончилась осужденіемъ Никона на соборѣ 1666—1667 гг. и заточеніемъ его.

Замѣчательно, однако, что соборъ, осудившій Никона, не осудилъ его дѣлъ. Онъ сдѣлалъ только нѣкоторыя ограниченія въ пользу свѣтской власти. Но коренное требованіе Никона, чтобы духовенство было свободно отъ свѣтскаго суда, было уважено. Соборъ 1667 г. постановилъ, между прочимъ: „да не вовлачатъ отнынѣ священниковъ и монаховъ въ мірскія судилища, ниже да судятъ мірскіе люди освященнаго монашескаго чина и всякаго церковнаго причта, якоже запрещаютъ правила св. апостолъ и св. отецъ". Эти правила подтверждены и на соборѣ 1675 г.

За монастырскимъ приказомъ остались только права по финансовому завѣдыванію церковными имуществами. Съ этими правами онъ просуществовалъ до 1677 г., когда велѣно его закрыть [1]). До Петра Великаго миръ между церковью и государствомъ не былъ нарушенъ никакими крупными столкновеніями. Они выступили въ союзѣ противъ раскола и порожденныхъ имъ церковныхъ смутъ. Но, несмотря на всѣ постановленія собора 1667 г., свѣтское законодательство сдѣлало мало уступокъ требованіямъ духовенства. Даже формальныя запрещенія привлекать духовныхъ къ мірскому суду нарушались на практикѣ. Правила, установленныя уложеніемъ о церковныхъ имуществахъ, остались въ силѣ. Пользованіе этими иму-

[1]) П. С. З. № 711: „Монастырскаго приказа всякія дѣла съ сего числа впредь вѣдать въ приказѣ б. дворца боярину и дворецкому и оружейничему Богдану Матвѣевичу съ товарищи; а что въ томъ приказѣ всякія денежныя доимки, и тое денежную доимку вѣдать, и доимочныя деньги выбирать въ приказѣ новыя чети думному дьяку Ивану Горохову, а впредь монастырскому приказу не быть".

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

ществами было не только подчинено надзору свѣтской власти, но послѣдняя указывала и предписывала способы употребленія. Такъ, еще до Петра Великаго явилась и осуществилась мысль, возлагать на монастыри обязанность прокармливать раненыхъ и престарѣлыхъ служилыхъ людей, устраивать богадѣльни и т. д. Затѣмъ духовныя имущества были обложены разными сборами въ пользу государства. Если свѣтская власть предписывала церкви употреблять часть своихъ доходовъ на извѣстные предметы, если она сама пользовалась различными сборами въ свою пользу, то весьма естественно, что свѣтскій надзоръ за управленіемъ церковными имуществами постоянно усиливался. Реформа Петра Великаго только довершила начатое при отцѣ и братѣ.

§ 174. Реформа, задуманная Петромъ Великимъ, должна была придти въ столкновеніе съ церковью во многихъ отношеніяхъ. Во первыхъ, реформа, касавшаяся не только правительственнаго строя, арміи, флота и т. д., но и нравовъ народныхъ, условій его просвѣщенія, не могла обойтись безъ помощи церкви. Реформаторъ, какъ справедливо замѣчаетъ г. Знаменскій, не могъ довольствоваться пассивнымъ отношеніемъ церкви къ задуманнымъ преобразованіямъ; онъ потребовалъ отъ нея дѣятельнаго участія въ его дѣлахъ. Между тѣмъ церковь во многихъ отношеніяхъ оказалась хранительницею старины. При многихъ политическихъ розыскахъ раскрывалась связь между общественнымъ недовольствомъ реформою и стремленіями церкви. Въ лучшемъ случаѣ духовенство относилось къ преобразованіямъ равнодушно, пассивно. Петръ нашелъ себѣ горячихъ сподвижниковъ въ числѣ іерарховъ малороссійскаго происхожденія, каковы: Стефанъ Яворскій, св. Дмитрій Ростовскій и особенно Ѳеофанъ Прокоповичъ. Но одною перемѣною въ личномъ составѣ трудно было дойти до цѣли, предположенной преобразователемъ. Ему казалось необходимымъ существенно измѣнить самыя отношенія церкви къ государству.

Весьма естественно, что онъ взглянулъ на эти отношенія съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ. Старое начало двоевластія, существованія двухъ „чиновъ“, свѣтскаго и духовнаго, казалось ему помѣхой для государства, интересы котораго онъ отстаивалъ съ безпощадною энергіею. Всѣ вопросы, оставленные ему предшественниками, были разрѣшены однимъ ударомъ. Именно, церковное управленіе сдѣлалось частью государственныхъ учрежденій. Приступая къ такой перемѣнѣ, Петръ Великій, конечно, руководствовался примѣромъ протестантскихъ государствъ, особенно образцомъ шведской духовной коллегіи.

Секуляризація церковнаго управленія дала новый толчекъ къ секуляризаціи церковныхъ имуществъ. Если предшественники Петра обложили эти имущества разными сборами въ пользу государства, то преобразователь, нуждавшійся въ матеріальныхъ средствахъ для реформы и для внѣшнихъ войнъ, долженъ былъ воспользоваться богатствомъ церкви для своихъ цѣлей и отдать ихъ въ управленіе особому государственному установленію.

Эти соображенія оправдываются и исторіею учрежденія синода.

§ 175. Мотивы церковной реформы открываются намъ изъ двухъ источниковъ: во первыхъ, изъ духовнаго регламента; во вторыхъ, изъ письма къ Петру Великому отъ извѣстнаго его „прибыльщика“ Курбатова. Курбатовъ явился адвокатомъ финансовыхъ интересовъ правительства, авторъ духовнаго регламента—адвокатомъ верховныхъ правъ самодержавія. Мысли, выраженныя въ духовномъ регламентѣ, назрѣвали постепенно и могли быть выражены не сразу. Совершенная отмѣна патріаршества и принципіальное измѣненіе церковныхъ отношеній требовали времени. Но финансовая нужда государства нашла въ лицѣ Курбатова немедленнаго заступника.

Патріархъ Адріанъ скончался 15 октября 1700 года. Вскорѣ послѣ его смерти Курбатовъ писалъ къ Петру Великому, между прочимъ, слѣдующее: „избраніемъ патріарха мню повременить. Опредѣленіе въ священный чинъ можно поручить хорошему архіерею съ пятью учеными монахами. Для надзора же за всѣмъ и для сбора домовой казны надобно непремѣнно назначить человѣка надежнаго: тамъ большіе безпорядки. Необходимо распорядиться монастырскими и церковными имѣніями—учредить особливый расправный приказъ для сбора и храненія казны, которая теперь погибаетъ по прихоти владѣльцевъ“... Въ этомъ же письмѣ Курбатовъ докладывалъ, что „для смотрѣнія за казной и для сбора ея очень хорошъ Н. А. Мусинъ-Пушкинъ и стольникъ Протасьевъ“.

Такимъ образомъ, помышленія Курбатова тяготѣютъ къ „сбору казны“. Для этой цѣли ему казалось необходимымъ немедленно учредить особое установленіе. Собственно духовное управленіе занимало его мало. Онъ твердо стоялъ только на томъ, что избраніемъ патріарха должно повременить, предоставивъ „опредѣленіе“ въ священный чинъ „хорошему“ архіерею съ пятью учеными монахами.

Такимъ „хорошимъ“ архіереемъ оказался Стефанъ Яворскій. 16 декабря 1700 года онъ былъ назначенъ „блюстителемъ“ патріаршаго престола. Важнѣйшіе вопросы разрѣшались имъ съ „освященнымъ соборомъ“. Учрежденіе „блюстителя“ патріаршаго престола

разрѣшало уже фактически вопросъ о судьбѣ патріаршества. Самъ блюститель и освященный соборъ дѣйствовали подъ надзоромъ свѣтской власти, были учрежденіемъ государственнымъ. Правда, самъ Стефанъ Яворскій считалъ свое положеніе временнымъ и видѣлъ въ себѣ вѣроятнаго кандидата на патріаршій престолъ. Но послѣ двадцати лѣтъ фактическаго отсутствія патріарха фактъ готовъ былъ обратиться въ право, и Ѳеофанъ Прокоповичъ формулировалъ его въ духовномъ регламентѣ.

Вмѣстѣ съ учрежденіемъ блюстителя явился и „особливый приказъ“ для завѣдыванія церковными имуществами. Приказъ получилъ названіе монастырскаго; но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы онъ былъ прямымъ наслѣдникомъ прежняго монастырскаго приказа. Послѣдній былъ, главнымъ образомъ, судебнымъ установленіемъ: администрацію церковныхъ имуществъ онъ вѣдалъ постольку, поскольку она касалась государственныхъ сборовъ. Напротивъ, новый монастырскій приказъ, главнымъ образомъ, вѣдалъ церковныя имущества въ хозяйственномъ и финансовомъ отношеніи. Онъ собиралъ доходы и распоряжался ими. На содержаніе монастырей и духовенства шла только часть этихъ доходовъ, опредѣленная штатами. Прочія суммы шли на разнообразныя потребности обновленнаго государства [1]). Въ такой силѣ приказъ просуществовалъ до 1720 года, когда онъ временно былъ закрытъ.

§ 176. Мысль объ учрежденіи духовной коллегіи оффиціально выражена Петромъ Великимъ въ 1718 году. Именно, въ отвѣтъ на разные вопросы, представленные ему Стефаномъ Яворскимъ, Петръ написалъ, между прочимъ: „для лучшаго впредь управленія, мнится быть удобно духовной коллегіи, дабы удобнѣе такія великія дѣла исправлять было возможно“. Но изъ регламента духовной коллегіи видно, что мысль эта зрѣла давно и была взвѣшена во всѣхъ отношеніяхъ. Регламентъ, составленіе котораго было поручено Ѳеофану Прокоповичу, былъ готовъ въ началѣ 1720 года; 23 февраля 1720 г. проектъ, разсмотрѣнный и исправленный Петромъ, былъ предложенъ сенату и архіереямъ, съ тѣмъ, чтобы они представили свои замѣчанія. Вѣроятно, этихъ замѣчаній было немного, такъ какъ въ тотъ же день проектъ былъ подписанъ. Въ 1721 году, 14 февраля, послѣдовало открытіе коллегіи.

Ни одно изъ учрежденій Петра не было снабжено такимъ количествомъ мотивовъ; они были настоятельно нужны, такъ какъ радикальная перемѣна въ церковномъ управленіи требовала значи-

---

[1]) П. С. З. № 1818.—Горчаковъ, *Монастырскій приказъ*, стр. 121—246.

тельныхъ объясненій съ тогдашнимъ обществомъ, привыкшимъ къ иной формѣ духовной власти. Мотивы эти могутъ быть раздѣлены на двѣ группы. Одни изъ нихъ касаются преимуществъ коллегіальной формы передъ единоличною вообще. Несмотря на свою важность, они не имѣютъ прямого отношенія къ вопросу объ управленіи духовномъ; объясняя, почему преобразователь замѣнялъ коллегіями приказы, они мало объясняютъ, почему Петръ рѣшился отмѣнить патріаршество. Другіе мотивы прямо направлены къ этой цѣли; въ нихъ выражается взглядъ Петра на отношеніе церкви къ государству.

Въ введеніи къ регламенту имѣется слѣдующее опредѣленіе духовной коллегіи: „Коллегіумъ правительское не что ино есть, токмо правительское собраніе, когда дѣла нѣкія собственныя не единому лицу, но многимъ къ тому угоднымъ, и отъ Высочайшей власти учрежденнымъ подлежатъ ко управленію“. Итакъ, по взгляду регламента духовная коллегія должна быть государственнымъ установленіемъ, зависящимъ отъ свѣтской власти. Эту мысль предстоялo доказать и оправдать преобразователю. Къ такой цѣли направлены пп. 7 и друг. 1-й части регламента. „Велико и сіе“, говорится въ п. 7, „что отъ соборнаго правленія не опасатися отечеству мятежей и смущенія, яковые происходятъ отъ единаго собственнаго правителя духовнаго... Простой народъ не вѣдаетъ како разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но великою высочайшаго пастыря честію и славою удивляемый, помышляетъ, что таковый правитель есть то второй Государь, самодержцу равносильный, или и больше его, и что духовный чинъ есть другое и лучшее государство, и се самъ собою народъ тако умствовати обыкъ. Что же егда еще и плевелныя властолюбивыхъ духовныхъ разговоры приложатся, и сухому хврастію огнь подложатъ?“

Такимъ образомъ, на опасность двоевластія и вытекающую отсюда опасность раздора между свѣтскою и духовною властью— вотъ на что указываетъ регламентъ и подробно развиваетъ эту тему. Говорится о томъ, что въ случаѣ раздора: „вси духовному паче, нежели мірскому правителю слѣпо поборствуютъ и, бунтуя, мнятъ, что по самомъ Богѣ поборствуютъ“; указывается и на примѣръ раздоровъ папъ съ императорами. „Да не воспомянутся“, сказано въ заключеніе, „подобные и у насъ бывшіе замахи“. Указанныя выше мнѣнія патріарха Никона объясняютъ, что̀ разумѣлъ духовный регламентъ подъ этими замахами.

§ 177. Государственный характеръ духовной коллегіи выразился въ ея организаціи и кругѣ вѣдомства.

Духовная коллегія, получившая вскорѣ названіе святѣйшаго правительствующаго синода, должна была, подобно другимъ коллегіямъ, состоять изъ президента, вице-президентовъ, совѣтниковъ и ассессоровъ. Число членовъ присутствія не было строго опредѣлено. Во введеніи къ регламенту высказано предположеніе составить синодъ изъ 11 лицъ: одного президента, двухъ вице-президентовъ, четырехъ совѣтниковъ и четырехъ ассессоровъ. Но въ третьей части регламента говорится, что „число особъ правительствующихъ довольное есть 12". На самомъ дѣлѣ, въ 1721 году находимъ въ синодѣ 11 лицъ, изъ коихъ одинъ ассессоръ исправлялъ обязанности оберъ-секретаря [1]).

Члены синода, какъ и сената, назначались государемъ. При вступленіи въ должность, они обязаны были приносить особую присягу, гдѣ, кромѣ общаго всѣмъ служащимъ обѣщанія сохранить вѣрность Монарху и исполнять свои обязанности, заключалось (и заключается) еще слѣдующее заявленіе: „исповѣдаю же съ клятвою крайняго судію духовныя сея коллегіи быти самого всероссійскаго Монарха, Государя нашего". Члены синода могли быть и были избраны изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства. Такъ, президентомъ синода былъ Стефанъ Яворскій [2]), вице-президентами—архіепископы Ѳеодосій новгородскій [3]) и Ѳеофанъ псковскій [4]), совѣтниками—четыре архимандрита [5]), ассессорами—три протопопа и одинъ іеромонахъ [6]). Регламентъ, предоставляя государю полную свободу назначенія, узаконялъ только, чтобы въ числѣ членовъ были непремѣнно три архіерея; остальные могли принадлежать къ священству черному и бѣлому, съ тѣмъ только, чтобы никто изъ нихъ не принадлежалъ къ епархіи, подчиненной архіерею, засѣдающему въ синодѣ, потому что „изъ двухъ сихъ персонъ составится одна персона".

Со введеніемъ церковной администраціи въ кругъ государственныхъ установленій естественно было подчинить ее правиламъ надзора, распространеннаго уже на прочія коллегіи. Система прокуратуры, возникшая съ учрежденіемъ, въ 1722 году, генералъ-прокурора, была примѣнена и къ синоду. Именно, въ 1722 году, Петръ Великій указалъ „въ синодъ выбрать изъ офицеровъ человѣка добраго, кто

---

[1]) Іеромонахъ Варлаамъ Овсянниковъ.

[2]) Послѣ смерти Стефана Яворскаго (1722 г.) въ синодъ не было уже назначаемо президента.

[3]) Ѳеодосій Яновскій, пострадавшій при Екатеринѣ I (чернецъ Ѳедосъ).

[4]) Ѳеофанъ Прокоповичъ.

[5]) Петръ, архим. симоновскій, Гавріилъ, архим. ипатскій, Леонидъ, архим. петровскій, Іероѳей, архим. донской.

[6]) Кондоиди, Іоаннъ, прот. троицкій, Петръ, прот. петропавловскій, іеромонахъ Варлаамъ Овсянниковъ.

бы имѣлъ смѣлость и могъ управленіе синодскаго дѣла знать и быть ему оберъ-прокуроромъ". Вскорѣ послѣ того въ синодъ былъ назначенъ оберъ-прокуроръ, и ему дана инструкція, сходная съ инструкціею генералъ-прокурора [1]). Подъ главнымъ начальствомъ его дѣйствовали прокуроры духовныхъ приказовъ и цѣлое фискальное управленіе, учрежденное собственно для надзора синодскаго за всѣмъ подчиненнымъ ему управленіемъ. Это фискальное управленіе получило названіе инквизиторскаго. Во главѣ его находился прото-инквизиторъ (оберъ-фискалъ), какъ начальникъ провинціалъ-инквизиторовъ. Это инквизиторское управленіе имѣло одинаковую судьбу со свѣтскимъ фискальствомъ—оно исчезло, не оставивъ по себѣ доброй памяти.

Канцелярія синода была устроена по образцу сенатской [2]).

§ 178. Компетенція синода могла быть опредѣлена довольно точно. Со введеніемъ духовной администраціи въ кругъ управленія государственнаго значеніе многихъ пререканій между духовнымъ и свѣтскимъ вѣдомствомъ умалялось. Если прежде рѣчь шла о томъ, чтобы по возможности ограничить права духовной администраціи, какъ чего то стоящаго внѣ государства, то теперь можно было безопасно соединить въ рукахъ синода всю власть духовнаго управленія.

По смыслу регламента, синодъ замѣнялъ патріарха; въ такомъ смыслѣ онъ былъ признанъ прочими вселенскими патріархами. Регламентъ пошелъ даже дальше: онъ призналъ за синодомъ силу и власть патріаршескую или едва ли не бо́льшую, „понеже соборъ". Всѣмъ подданнымъ „всякаго чина, духовнымъ и мірскимъ", велѣно было: „имѣти сіе за важное и сильное правительство, и у него крайнія дѣлъ духовнымъ управы, рѣшенія и вершенія просить, и судомъ его опредѣленнымъ довольствоватися, и указовъ его слушать во всемъ".

Дѣла, подвѣдомственныя синоду, регламентъ раздѣляетъ на два разряда: 1) „родъ дѣлъ обще всея церкви, какъ духовному, такъ мірскому чину, и всѣмъ великимъ и малымъ чиновнымъ степенямъ, такожъ и рядовымъ особамъ нужныхъ". Сюда отнесены дѣла, касающіяся истолкованія догматовъ вѣры, наблюденіе за чистотою обрядовъ и т. п. [3]); 2) дѣла второго рода названы дѣлами „собственнымъ чиномъ потребныхъ". Сюда отнесены: поставленіе пастырей церкви,

---

[1]) П. С. З. № 4036.

[2]) Вообще синоду были подчинены: монастырскій приказъ, приказы дворцовый, церковныхъ дѣлъ и инквизиторскихъ дѣлъ, равно какъ печатный дворъ, школы и типографіи. П. С. З. №№ 3741, 4081.

[3]) 1) акаѳисти, всякія службы, 2) моленія, 3) исторіи святыхъ, 4) суевѣрія, 5) суевѣрныя церемоніи, 6) мощи (много бо о семъ напутано), 7) школы и т. д.

попеченіе о размноженіи духовныхъ школъ и т. д. Но эта классификація не можетъ быть названа удачною и исчерпывающею, тѣмъ болѣе, что къ дѣламъ второго рода отнесены нѣкоторыя, касающіяся и мірянъ. Въ 3-й части регламента находится подробное исчисленіе дѣлъ духовныхъ, предоставленныхъ синоду. Ему поручены: 1) наблюденіе за чистотою вѣры; 2) искорененіе ересей; 3) наблюденіе за церковнымъ управленіемъ; 4) попеченіе о религіозномъ просвѣщеніи народа; 5) поставленіе пастырей церкви; 6) судъ по дѣламъ духовнымъ; 7) дѣла брачныя; 8) попеченіе о матеріальномъ благосостояніи церкви.

Конечно, самымъ щекотливымъ вопросомъ въ данную минуту являлся вопросъ о церковныхъ имуществахъ. Мы видѣли, что въ 1701 г. завѣдываніе этими имуществами было поручено монастырскому приказу. Долженъ ли былъ сохраниться этотъ порядокъ и по учрежденіи синода? Самъ синодъ поднялъ этотъ вопросъ тотчасъ послѣ своего учрежденія. Онъ представилъ государю вопросъ: не лучше ли вѣдать церковныя имущества въ одной духовной коллегіи, „того ради, что оныя (имущества) отъ гражданскихъ управителей пришли въ скудость и пустоту, а духовная коллегія присягою обязалась въ исканіи интереса царскаго величества противъ прочихъ коллегій не меньше“. Государь изъявилъ свое согласіе, и церковныя имущества были переданы въ вѣдѣніе синода. Прежній, грозный для духовенства, Мусинъ-Пушкинскій приказъ былъ закрытъ, но вмѣсто него, по иниціативѣ самого синода, былъ учрежденъ новый монастырскій приказъ, въ качествѣ установленія, подвѣдомственнаго синоду. Нельзя сказать, чтобы эта мѣра устранила всѣ недоразумѣнія. Напротивъ, путаница духовно-гражданскихъ отношеній усиливается. Синодъ никакъ не могъ дойти до точнаго опредѣленія правъ и обязанностей приказа; множество имуществъ, принадлежавшихъ членамъ синода, были изъяты изъ вѣдѣнія приказа. Затѣмъ, пререканія синода съ сенатомъ, камеръ-коллегіи съ монастырскимъ приказомъ—не прекращались. Кромѣ того, передача имущества въ вѣдѣніе синода не означала, чтобы церковь вступила въ обладаніе ими на прежнихъ правахъ, давно минувшихъ. Свѣтская власть, дѣлая синодъ главнымъ администраторомъ церковныхъ имуществъ, нисколько не отказалась отъ цѣлей, ради которыхъ былъ учрежденъ монастырскій приказъ, по мысли Курбатова. Собирая доходы съ имѣній, синодъ могъ обращать на содержаніе духовенства и монастырей только опредѣленную сумму, а остальное шло на предметы, указанные закономъ, на нужды государства. Поэтому для духовенства было безразлично, кто будетъ вѣдать церковными имуществами. На синодъ обратилось то неудовольствіе, которое прежде было обращено на приказъ. „Стали толковать, что

поляки и черкасы (малороссіяне), сдѣлавшись членами синода, тѣснятъ великоруссовъ, себя богатятъ, а на другихъ алтыны и копѣйки взыскиваютъ". Самая „администрація" шла дурно. За два года, 1721 и 1722, недоимокъ накопилось свыше 1.200.000 рублей. Правительство, наконецъ, рѣшилось возвратиться къ прежней системѣ.

Въ 1724 году состоялся сенатскій указъ (вслѣдствіе двухъ именныхъ) объ учрежденіи при святѣйшемъ синодѣ камеръ-конторы для управленія сборами съ монастырскихъ вотчинъ и расходами провіанта и денегъ [1]). Камеръ-контора замѣнила бывшіе монастырскій и патріаршій приказы. Въ нее были опредѣлены президентъ и члены изъ свѣтскихъ лицъ [2]). Татищевъ объясняетъ учрежденіе этой конторы слѣдующими мотивами: „Петръ Великій, видя, что великіе духовныхъ доходы не на опредѣленные, но болѣе къ обогащенію родни духовныхъ властей и на неприличные сану ихъ расходы употребляются, оные у нихъ въ 1724 году убавя, на полезнѣйшее въ службу, Богу и государству употребилъ" [3]).

Эта мысль Петра Великаго получила дальнѣйшее развитіе въ царствованіе Екатерины I. Именно, въ 1726 году повелѣно было раздѣлить синодъ на два „апартамента"—одного для духовныхъ, другого—для экономическихъ дѣлъ. Реформа эта оправдывалась слѣдующими мотивами. Петръ Великій,—говорилъ указъ,—установилъ духовную коллегію для управленія духовныхъ дѣлъ всероссійской церкви [4]); но когда „въ томъ собраніи по докладнымъ ихъ пунктамъ послѣдовали другія дѣла, а именно: 1) въ управленіи вотчинъ, 2) въ сборахъ съ нихъ доходовъ, 3) всякія по дѣламъ расправы", то это имѣло своимъ послѣдствіемъ значительное обремененіе членовъ синода. Уже Петръ Великій,—продолжаетъ указъ,—хотѣлъ оставить синодъ при однихъ духовныхъ дѣлахъ, но не успѣлъ. „И для того мы, подражая трудамъ его, повелѣли раздѣлить синодское управленіе на два апартамента; первый имѣетъ состоять въ 6 персонахъ архіереевъ, и должны они управлять всякія духовныя дѣла всероссійской церкви... Въ другомъ апартаментѣ быть суду и расправѣ, такожъ смотрѣнію сборовъ и экономіи и прочее тому подобное... и къ тѣмъ расправнымъ дѣламъ опредѣлить повелѣли изъ свѣтскихъ 6 персонъ" [5]).

Такимъ образомъ, вмѣсто учрежденія, состоявшаго при синодѣ, явилось установленіе на правахъ самого синода въ качествѣ его де-

---

[1]) П. С. З. № 4567.

[2]) Голиковъ, *Доп. къ дѣяніямъ Петра Великаго*, т. XVIII, стр. 7.

[3]) Тамъ же, стр. 8.

[4]) Это не совсѣмъ вѣрно, такъ какъ регламентъ относитъ „охраненіе духовныхъ имѣній" къ обязанностямъ синода.

[5]) П. С.-З. № 4919.

партамента. Черезъ нѣсколько времени департаментъ этотъ переименованъ „въ коллегію экономіи синодальнаго управленія“ [1]). Съ этихъ поръ начинаются безпрерывныя колебанія въ системѣ „экономическаго“ управленія, кончившіяся конфискаціею церковныхъ имуществъ.

§ 179. Важнѣйшія перемѣны въ области синодальнаго управленія касались, главнымъ образомъ, вопроса о церковныхъ имуществахъ. Хотя послѣднія и были уже подъ контролемъ и главнымъ вѣдѣніемъ государства, но слово „конфискація“ не было еще произнесено. Коллегія экономіи, учрежденная въ 1726 году, конечно, ограничила власть синода. Еще болѣе упало значеніе послѣдняго при господствѣ верховнаго тайнаго совѣта. Вмѣстѣ съ сенатомъ, онъ лишился названія правительствующаго; ему велѣно было называться святѣйшимъ, какъ сенату „высокимъ“. Съ воцареніемъ Анны Ивановны, положеніе синода нѣсколько поправилось: до 1738 года онъ успѣлъ даже подчинить себѣ коллегію экономіи [2]). Но въ 1738 году совершился крутой поворотъ къ прежней системѣ,—поворотъ, вызванный многими соображеніями. Не послѣднее мѣсто между ними занимала и безпорядочность управленія духовными имѣніями, отразившаяся на волненіяхъ монастырскихъ крестьянъ. Указомъ 15-го апрѣля 1738 г. [3]) велѣно было коллегіи экономіи быть подъ вѣдѣніемъ сената, а синоду „отъ сего времени той коллегіи не вѣдать, понеже въ оной коллегіи состоятъ сборы и другія экономическія дѣла, которыя подлежатъ вѣдѣнію сената, и духовныхъ дѣлъ, какія могли-бъ касаться до синода, не бываетъ“. Затѣмъ, 30-го октября того же года, въ вѣдѣніе коллегіи экономіи отданы и синодальныя вотчины, при чемъ къ ней были присоединены приказы синодальный и дворцовый.

Елисавета Петровна, низвергнувшая владычество нѣмецкой партіи, возбудила надежды духовенства. Въ первые годы ея царствованія синоду удалось добиться уничтоженія коллегіи экономіи. Управленіе церковными имуществами ввѣрено главному попеченію синода, а коллегія экономіи переименована въ канцелярію синодальнаго экономическаго правленія [4]). Но вернуть дѣло къ старому порядку было уже невозможно. Духовныя имущества издавна принадлежали церкви только въ принципѣ; подчиненіе „экономическаго правленія“ синоду было только слабымъ утѣшеніемъ для духовенства и вело къ большимъ практическимъ неудобствамъ. Сама Елисавета Петровна, въ концѣ своего царствованія, задумала обратиться къ временамъ кол-

---

[1]) П. С. З. № 4959.

[2]) Горчаковъ, *О зем. влад.* и т. д., стр. 516, 519 и слѣд.

[3]) П. С. З. № 7558, 7679.

[4]) П. С. З. № 9166.

легіи экономіи. Именно, въ 1757 году, въ одномъ докладѣ, утвержденномъ Императрицею, говорилось между прочимъ: „монастыри, не имѣя власти употреблять доходы свои инако, какъ только на положенные штатомъ расходы, имѣютъ только напрасное въ томъ отягощеніе, что должны стараться о собираніи оныхъ и о храненіи остальныхъ, разсылая для того монашествующихъ часто и по такимъ мѣстамъ, гдѣ, за неимѣніемъ церквей, и служба Божія отправляема быть не можетъ". Поэтому предполагалось: „монашествующихъ, яко сего временнаго житія отрекшихся, освободить отъ житейскихъ и мірскихъ попеченій". Но мысль эта осталась въ области предположеній. Ею воспользовался Петръ III. Сославшись на намѣренія Елисаветы Петровны, новый Императоръ возстановилъ коллегію экономіи, подъ вѣдѣніемъ сената [1]).

Эта мѣра Петра III, въ числѣ многихъ другихъ, возбудила всеобщее неудовольствіе. Переворотъ, доставившій престолъ Екатеринѣ II, долженъ былъ отразиться и на судьбѣ духовныхъ имѣній. Духовенство оказало Императрицѣ значительную поддержку; Императрица заявляла, что она рѣшилась занять престолъ, между прочимъ, на защиту церкви, терпѣвшей многія невзгоды въ прежнее правленіе. Въ числѣ „непорядковъ" прежняго царствованія, Императрица указывала и на „отнятіе изъ вѣдомства духовнаго чина деревень и прочихъ имѣній". Коллегія экономіи была уничтожена и управленіе имуществами духовными ввѣрено синоду, при которомъ возстановлена канцелярія синод. эконом. правленія. Въ указѣ этомъ есть, однако, оговорка, смыслъ которой раскрылся впослѣдствіи. Именно, здѣсь сказано: „не имѣемъ намѣренія присвоить себѣ церковныя имѣнія; но только имѣемъ данную намъ отъ Бога власть предписывать законы о лучшемъ оныхъ употребленіи на славу Божію и пользу отечества". Уступка, сдѣланная духовенству въ 1762 году, тотчасъ послѣ переворота, гдѣ оно играло такую роль, не могла быть прочною. Положеніе монастырскихъ крестьянъ требовало внимательнаго разсмотрѣнія и улучшенія; безпрерывныя ихъ волненія доказывали, что средства управленія ими крайне несовершенны; притомъ ни синоду, ни его канцеляріи не было извѣстно дѣйствительное состояніе этихъ имуществъ. Возвращая ихъ „духовному чину", Императрица, однако, учредила коммиссію изъ духовныхъ и свѣтскихъ особъ [2]), которой предписано было: „всѣ духовныя имѣнія описать, штаты епархіямъ и монастырямъ учредить и всѣ расходы на содержаніе отъ тѣхъ имѣній приличныхъ мѣстъ росписать" [3]). Государство, слѣдовательно, не

[1]) П. С. З. №№ 11441 и 11481.

[2]) Соловьевъ, *Исторія Россіи*, т. XXV, стр. 170 и слѣд.

[3]) Въ началѣ инструкціи Императрица указываетъ, что доходы съ духовныхъ

отнимало руки своей отъ духовныхъ имѣній. Безпокойство духовенства не прекращалось, хотя ропотъ былъ тайный. Только одинъ ростовскій владыка, Арсеній Маціевичъ, возвысилъ свой голосъ прямо и рѣзко, за что и понесъ тяжкое наказаніе [1]).

Въ 1763 году коллегія экономіи возстановлена съ еще бо́льшими правами, чѣмъ прежнія. Ей даны права всѣхъ другихъ коллегій; формально она поставлена „подъ указы“ сената и — по дѣламъ духовнымъ—синода. Но затѣмъ учредительный указъ исчисляетъ большое количество дѣлъ, по коимъ коллегія, „по довѣренности нашей къ ней, сама своею властью поступать имѣетъ“. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ коллегія отдаетъ отчеты только Императрицѣ. Отчеты по управленію духовными имѣніями коллегія представляетъ въ формѣ генеральной вѣдомости Императрицѣ и затѣмъ, для вѣдома, сообщаетъ ее сенату [2]).

Наконецъ, послѣ столькихъ колебаній объ администраціи церковныхъ имуществъ, 24 февраля 1764 года, былъ разрѣшенъ вопросъ и объ ихъ принадлежности. Въ этотъ день вѣковой вопросъ, поднятый еще въ XV вѣкѣ, былъ разрѣшенъ тѣмъ, о чемъ думалъ еще Иванъ III, т. е. секуляризаціею церковныхъ имуществъ. Этимъ путемъ въ вѣдѣніе государства перешло 910.866 д. крестьянъ [3]).

§ 180. Съ конфискаціею церковныхъ имуществъ, положеніе синода, какъ духовнаго правительства, опредѣлилось окончательно. Учрежденіе его не испытывало уже существенныхъ перемѣнъ, за исключеніемъ одной, временной. Именно, въ царствованіе императора Александра I, въ 1817 г., явилась мысль о соединеніи министерства народнаго просвѣщенія съ управленіемъ духовными дѣлами всѣхъ вѣроисповѣданій [4]).

Новый законъ учреждалъ „министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія“. Къ нему присоединены и дѣла синода, съ тѣмъ, чтобы министръ находился въ такомъ отношеніи къ синоду, въ какомъ состоитъ министръ юстиціи къ сенату, „кромѣ, однакоже,

---

имуществъ употребляются на просвѣщеніе народное „Св. синодъ вѣдаетъ и то, сколь великій соблазнъ въ законѣ, а паче въ нашемъ православномъ, когда имущество церковное расточается иногда на временныя житейскія попеченія, а вѣчныя и богоугодныя дѣла остаются въ забвеніи или и вовсе въ уничтоженіи“. П. С. З. № 12716.

[1]) Соловьевъ, тамъ же, стр. 244—255.—Знаменскій, Чтенія изъ русской церковной исторіи за время царствованія Екатерины II (*Правосл. Собесѣд.* за 1875 г.)—Барсовъ, Арсеній Маціевичъ, *Русская Старина* за 1876 годъ.

[2]) П. С. З. № 11814.

[3]) П. С. З. № 12060. Ср. № 12087 и 12121.

[4]) П. С. З. № 27106.

дѣлъ судныхъ". Мотивомъ этого учрежденія выставлено желаніе, „дабы христіанское благочестіе было всегда основаніемъ истиннаго просвѣщенія". Изъ мотива видно, что учрежденіе это находилось въ тѣсной связи съ общимъ направленіемъ политики Александра I послѣ 1815 года. Новое министерство явилось какъ бы для того, чтобы подчинить направленіе народнаго просвѣщенія началамъ религіознымъ. На практикѣ дѣятельность министерства не удовлетворила прежде всего духовенство. Подчиненіе православнаго синода министерству наравнѣ съ управленіями прочихъ исповѣданій казалось несогласнымъ съ прежними его привилегіями. Затѣмъ, характеръ религіознаго направленія, господствовавшаго въ министерствѣ, совершенно не сходился съ направленіемъ духовныхъ лицъ, считавшихъ себя поборниками православія. Это и повело къ значительнымъ неудовольствіямъ и столкновеніямъ (кн. А. Н. Голицынъ, Фотій). Съ другой стороны, „христіанское благочестіе" такихъ лицъ, какъ Магницкій, дало горькіе плоды для народнаго просвѣщенія, какъ это доказываетъ исторія с.-петербургскаго университета въ 1821 году. Министерство удержалось недолго. Въ 1824 году [1]) оно было закрыто, и синодъ сталъ дѣйствовать по прежнему учрежденію.

Б. Современное устройство синода.

§ 181. Общее значеніе и положеніе синода въ ряду другихъ установленій опредѣляются какъ духовнымъ регламентомъ, такъ и основными законами Имперіи. Ст. 43 осн. зак. гласитъ, что „въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ святѣйшаго синода, ею учрежденнаго". Затѣмъ, ст. 46 осн. зак. постановляетъ, что „дѣла церковныя христіанъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцевъ въ Имперіи Россійской вѣдаются ихъ духовными властями и особенными правительствами, верховною властью къ сему назначенными".

Сопоставляя эти двѣ статьи, мы находимъ, что завѣдываніе дѣлами иностранныхъ исповѣданій не относится къ области непосредственнаго дѣйствія верховной власти. Управленіе этими дѣлами относится къ сферѣ управленія подчиненнаго и предоставлено духовнымъ властямъ этихъ вѣроисповѣданій и „особеннымъ правительствамъ". Напротивъ, въ управленіи православною церковью верховная власть дѣйствуетъ посредствомъ синода, который является прямымъ ея органомъ. Причина этого различія состоитъ въ томъ, что православіе есть первенствующая и господствующая вѣра Им-

[1]) П. С. З. № 29914.

періи [1]), а Императоръ есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры, блюститель правовѣрія и церковнаго благочинія [2]). Въ качествѣ государственной церкви, церковь православная находится въ бо́льшей связи съ государственнымъ управленіемъ, чѣмъ церкви инославныя. Синодъ относится къ разряду высшихъ государственныхъ установленій и пользуется, въ своей власти, правами сената.

§ 182. Порядокъ составленія синода въ настоящее время нѣсколько отличается отъ правилъ, указанныхъ въ духовномъ регламентѣ. По смыслу регламента, синодъ долженъ былъ состоять изъ постоянныхъ членовъ, избранныхъ верховною властью изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства. Въ настоящее время синодъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ, изъ коихъ одинъ (митрополитъ с.-петербургскій) занимаетъ мѣсто первоприсутствующаго [3]), и членовъ временныхъ. Постоянные члены назначаются изъ лицъ какъ чернаго, такъ и бѣлаго духовенства; временные или, какъ ихъ называютъ, присутствующіе въ св. синодѣ, суть нѣкоторые епархіальные архіереи, назначаемые къ присутствованію въ синодѣ впредь до особаго распоряженія. Члены синода не освобождаются отъ управленія ввѣренныхъ имъ епархій и частей.

При синодѣ состоитъ оберъ-прокуроръ, положеніе котораго въ царствованіе императора Николая измѣнилось. Именно, за нимъ остались всѣ прежнія оберъ-прокурорскія права по отношенію къ синоду, но, кромѣ того, съ 1835 года онъ получилъ права министра по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія. Именно, въ этомъ году указано было приглашать его въ департаменты государственнаго совѣта для объясненія по дѣламъ вѣдомства св. синода, коммиссіи духовныхъ училищъ и отдѣленія духовныхъ дѣлъ греко-россійскаго исповѣданія. То же было постановлено и относительно комитета министровъ [4]). Такимъ образомъ, оберъ-прокуроръ явился единственнымъ представителемъ синода въ высшихъ установленіяхъ государства. Чрезъ него синодъ сносится со всѣми государственными установленіями [5]); онъ объявляетъ ему Высочайшія повелѣнія. Затѣмъ оберъ-прокуроръ поставленъ во главѣ особыхъ учрежденій, состоящихъ при синодѣ, въ завѣдываніи которыхъ на-

---

[1]) Зак. осн., ст. 40.

[2]) Тамъ же, ст. 42.

[3]) Президента, какъ сказано выше, синодъ не имѣетъ.

[4]) 2-е П. С. З. № 8001 и 8007.

[5]) Кромѣ сената, съ которымъ синодъ сносится взаимными вѣдѣніями. Учр. сен., ст. 188.

ходится хозяйственное и учебное управленія [1]). Онъ—главный начальникъ синодской канцеляріи, гдѣ сосредоточивается все дѣлопроизводство и изготовляются доклады. Все это сравниваетъ его положеніе съ положеніемъ министровъ, самостоятельно завѣдывающихъ своими частями. На немъ же лежитъ и составленіе ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ о состояніи церкви.

При оберъ-прокурорѣ состоятъ: 1) товарищъ его [2]); 2) чиновники за оберъ-прокурорскимъ столомъ; 3) юрисконсультъ съ помощникомъ, и 4) канцелярія оберъ-прокурора.

Кромѣ общаго управленія, сосредоточеннаго въ синодѣ, имѣются главныя мѣстныя управленія, подъ именемъ конторъ св. синода. Въ настоящее время ихъ двѣ: московская и грузино-имеретинская.

Московская контора учреждена еще при Петрѣ Великомъ, когда была учреждена сенатская и другія конторы. Завѣдываніе ею было поручено синодальному члену, которому дана особая инструкція [3]). Въ настоящее время кругъ ея дѣлъ не особенно значителенъ. Именно, она завѣдуетъ управленіемъ и судебною частью ставропигіальныхъ монастырей (кромѣ Соловецкаго), богослуженіемъ въ московскихъ соборахъ, не подчиненныхъ мѣстной епархіальной власти и т. д. Московская контора состоитъ изъ первоприсутствующаго (московскій митрополитъ) и членовъ. При конторѣ состоитъ прокуроръ.

Грузино-имеретинская контора учреждена въ 1814 г., послѣ присоединенія Грузіи къ Россіи. Она имѣетъ коллегіальный составъ [4]) и есть главное управленіе мѣстною церковью, посредствующая инстанція между епархіями и синодомъ.

§ 183. При опредѣленіи компетенціи синода должно имѣть въ виду, что русская церковь, въ качествѣ церкви помѣстной, есть часть вселенской церкви. Слѣдовательно, для нея обязательны догматы и правила, признанные и утвержденные вселенскими соборами. Затѣмъ, тоже въ качествѣ части вселенской церкви, она не можетъ имѣть видимаго главы, съ законодательною властью по вопросамъ догматическимъ; въ этомъ отношеніи православная церковь рѣзко отличается отъ церкви католической, признающей видимаго главу въ лицѣ папы. Наконецъ, самая цѣль и смыслъ синодскаго учрежденія

---

[1]) Объ этихъ установленіяхъ см. ниже.

[2]) Съ 1865 года.

[3]) См. инструкціи объ управленіи московской синод. области. П. С. З. № 3954. Болѣе подробная инструкція явилась въ 1785 г. (№ 6718). Устройство конторы измѣнилось при Екатеринѣ II и Александрѣ I. П. С. З. №№ 11842, 11959, 29045, 27872.

[4]) Предсѣдатель — экзархъ Грузіи, члены изъ чернаго и бѣлаго духовенства, прокуроръ и секретарь.

указываютъ, что установленіе это замѣнило для Россіи патріарха, т. е. высшаго администратора русской церкви. Учрежденіе синода не устранило возможности и, въ иныхъ случаяхъ, необходимости соборовъ духовенства, какіе были у насъ въ періодъ митрополичій и патріаршій [1]). Духовный регламентъ говоритъ, что синодъ получилъ силу и власть патріаршескую или „едва-ли не бо́льшую, понеже соборъ". Эти слова показываютъ, что важный вопросъ о соборномъ началѣ въ русской церкви не разрѣшенъ духовнымъ регламентомъ прямо. Называя коллегію „соборомъ", регламентъ употребляетъ это выраженіе въ смыслѣ коллегіи, противополагая его единоличной власти; регламентъ говоритъ, что синоду можетъ быть предоставлена бо́льшая степень власти сравнительно съ патріархомъ, такъ какъ онъ имѣетъ коллегіальное устройство. Но гдѣ предѣлы этой власти? Вопросъ остается неразрѣшеннымъ. Само собою разумѣется, что при отсутствіи соборовъ духовенства, вышедшихъ изъ употребленія съ конца XVII вѣка, синодъ, по самой необходимости, расширялъ свою компетенцію, въ виду неотложныхъ нуждъ церкви. Но и въ настоящее время компетенція синода опредѣляется, главнымъ образомъ, тѣмъ началомъ, что онъ есть правительственное установленіе, сосредоточивающее въ своихъ рукахъ внѣшнее управленіе церковью.

Дѣла, подвѣдомственныя ему, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) дѣла, касающіяся управленія церковью въ собственномъ смыслѣ; 2) дѣла по части духовно-учебной; 3) дѣла по части хозяйственнаго управленія.

I. Въ качествѣ высшаго правительственнаго установленія русской церкви, синодъ, прежде всего, является блюстителемъ чистоты вѣры. Поэтому онъ наблюдаетъ, чтобы всѣ члены духовной іерархіи исполняли свои обязанности въ духѣ православія, не уклоняясь отъ разъ признанныхъ церковью догматовъ и правилъ. Ему принадлежитъ попеченіе объ искорененіи расколовъ и суевѣрій. Подъ его наблюденіемъ и съ его благословенія печатаются библіи, евангелія, духовно-служебныя и духовно-учебныя книги. Ему, поэтому, принадлежитъ цензура книгъ духовнаго содержанія, для чего подъ вѣдѣніемъ его дѣйствуютъ духовные цензоры.

Синодъ является высшею административною и судебною инстанціею по всѣмъ дѣламъ русской церкви. Онъ наблюдаетъ за поведе-

---

[1]) На значеніе соборнаго начала указываетъ и постановленіе собора 1667 года, гдѣ между прочимъ сказано: „подобаетъ же якоже повелѣваютъ правила св. апостоловъ и вси вселенстіи и помѣстніи св. соборы, яко да въ коейждо странѣ и епархіи творити соборы дважды въ лѣто или нужды ради по единицѣ, церковныхъ ради вещей исправленія". П. С. З. № 412, гл. II, ст. 41.

ніемъ духовенства. На немъ лежатъ также заботы о религіозномъ просвѣщеніи народа и о распространеніи православія между инородцами. Нѣкоторыя изъ дѣлъ, подвѣдомственныя синоду, имѣютъ отношеніе какъ къ духовенству, такъ и къ мірянамъ. Таковы дѣла брачныя и бракоразводныя.

II. Необходимость своевременнаго и достойнаго замѣщенія духовныхъ должностей требуетъ, чтобы синодъ располагалъ достаточнымъ количествомъ учебныхъ заведеній. Попеченіе о школахъ для духовенства не было сразу ввѣрено синоду. Забота о школахъ духовнымъ регламентомъ была возложена на епархіальныхъ архіереевъ подъ главнымъ наблюденіемъ синода. Централизація духовно-учебнаго дѣла начинается уже въ XIX вѣкѣ; именно, она получаетъ свое развитіе съ учрежденія въ 1808 году коммиссіи духовныхъ училищъ. Коммиссія эта, въ составъ которой входилъ и оберъ-прокуроръ синода, дѣйствовала независимо отъ синода. Въ царствованіе императора Николая I (въ 1837 г.) было признано, что дѣятельность коммиссіи, независимой отъ синода, не достигаетъ удовлетворительныхъ результатовъ. Результатомъ этого сознанія и явилось положеніе 1 марта 1839 года „о духовно-учебномъ управленіи при синодѣ“.[1]) Цѣль новаго учрежденія опредѣлена тѣмъ, что оно есть „главное исполнительное мѣсто по постановленіямъ и распоряженіямъ, относящимся къ образованію духовнаго юношества и къ предназначеннымъ для того средствамъ“. Такимъ образомъ, управленію были ввѣрены какъ дѣла по духовно-учебной, такъ и по хозяйственной части. Оно состояло изъ общаго присутствія, двухъ (впослѣдствіи трехъ) отдѣленій, секретарскаго стола, бухгалтера, казначея и прочихъ чиновниковъ, и находилось подъ главнымъ начальствомъ оберъ-прокурора[2]). Вся совокупность дѣлъ, подлежавшихъ управленію, раздѣлялась на двѣ части: одни подлежали усмотрѣнію и разрѣшенію синода, которому они предлагались чрезъ оберъ-прокурора; другія разрѣшались или оберъ-прокуроромъ, или духовно-учебнымъ управленіемъ. Результатомъ учрежденія было болѣе полное подчиненіе духовно-учебнаго вѣдомства оберъ-прокурору. Въ такомъ видѣ управленіе просуществовало до 1867 года.

---

[1]) 2-е П. С. З. № 12070. Мотивы учрежденія указаны слѣд. образомъ: „внимая въ необходимость тѣсной связи между управленіемъ православной церкви и воспитаніемъ юношества, приготовляющагося на службу оной, мы признали за благо сосредоточить въ св. синодѣ, какъ въ единомъ главномъ духовномъ правительствѣ имперіи нашей, высшее завѣдываніе духовно-учебною частью, которое доселѣ ввѣрено было особой коммиссіи духовныхъ училищъ, а надзоръ ввѣрить оберъ-прокурору св. синода“, и т. д.

[2]) Тамъ же, §§ 8 и 9.

Въ 1867 году, вмѣсто означеннаго управленія, учрежденъ духовно-учебный комитетъ при св. синодѣ [1]). Различіе этого установленія съ предыдущимъ состоитъ въ томъ, что: 1) комитетъ предназначенъ для разсмотрѣнія вопросовъ по учебно-воспитательной части и для наблюденія за состояніемъ этой части въ духовно-учебныхъ заведеніяхъ. Поэтому, 2) инспекторская часть духовно-учебныхъ заведеній и переписка по управленію ими передана въ канцелярію оберъ-прокурора; равнымъ образомъ, 3) строительная и хозяйственная части переданы въ хозяйственное управленіе при св. синодѣ.

Въ настоящее время комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Послѣдніе раздѣляются на постоянныхъ и членовъ, посылаемыхъ на ревизію духовно-учебныхъ заведеній. Какъ тѣ, такъ и другіе назначаются какъ изъ духовныхъ, такъ и изъ свѣтскихъ лицъ. Члены изъ духовенства назначаются синодомъ, по предложенію оберъ-прокурора, а лица свѣтскія—непосредственно оберъ-прокуроромъ.

Въ 1885 году, вслѣдствіе учрежденія церковно-приходскихъ школъ, опредѣленіемъ синода, получившимъ Высочайшее утвержденіе, положено образовать при синодѣ особый совѣтъ по завѣдыванію означенными школами на слѣдующихъ основаніяхъ.

Совѣтъ составляется подъ предсѣдательствомъ одного изъ присутствующихъ въ синодѣ архіереевъ, изъ помощника предсѣдателя и четырехъ членовъ, изъ лицъ, близко знакомыхъ съ положеніемъ народнаго образованія. Какъ помощникъ предсѣдателя, такъ и члены совѣта назначаются оберъ-прокуроромъ по соглашенію съ предсѣдателемъ. Предметы вѣдомства и занятій совѣта должны быть преподаны въ особой инструкціи отъ св. синода [2]).

III. По образцу хозяйственнаго комитета, дѣйствующаго при сенатѣ, въ 1836 г. учрежденъ хозяйственный комитетъ при св. синодѣ [3]). Цѣль его опредѣляется тѣмъ, что въ немъ „сосредоточивается завѣдываніе суммъ, въ непосредственномъ вѣдѣніи св. синода состоящихъ, и хозяйственныхъ по онымъ распоряженій“. Поэтому въ вѣдѣніи его первоначально сосредоточились: а) суммы, ассигнуемыя на канцелярію синода; суммы, принадлежащія синоду, синодальной типографіи и книжнымъ лавкамъ; суммы бывшаго библейскаго общества, и т. п.; б) хозяйственныя распоряженія по зданію, типографіямъ, лавкамъ и т. д. Комитетъ въ дѣйствіяхъ своихъ былъ подчиненъ оберъ-прокурору и состоялъ изъ чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, директора канцеляріи, оберъ-прокурора, юрис-

---

[1]) Преобразованіе это находилось въ связи съ реформою духовныхъ семинарій.
[2]) Собр. узак. 1885 года, ст. 501.
[3]) 2-е П. С. З. № 9705.

консульта и правителя дѣлъ коммиссіи духовныхъ училищъ. Затѣмъ, къ хозяйственному управленію, въ 1838 году [1]), былъ присоединенъ контроль отдѣленія духовныхъ дѣлъ православнаго исповѣданія, получившаго, вмѣстѣ съ тѣмъ, и новое устройство [2]). Съ присоединеніемъ контроля къ хозяйственному комитету, послѣдній получилъ, въ 1839 году, новое устройство, съ названіемъ хозяйственнаго управленія при св. синодѣ [3]), сохранившееся, въ главныхъ чертахъ, и до настоящаго времени. Главныя перемѣны послѣдовали въ 1867 г., когда въ вѣдѣніе комитета передана хозяйственная часть духовно-учебныхъ заведеній, а контроль снова присоединенъ къ канцеляріи синода.

Хозяйственное управленіе въ настоящее время, состоитъ изъ директора, вице-директора, общаго присутствія, трехъ отдѣленій [4]), бухгалтера, казначея [5]) и архитектора.

Контроль состоитъ изъ управляющаго, его товарища и контролеровъ. Его наблюденію подлежатъ только спеціальныя средства синода, а не суммы, отпускаемыя синоду изъ государственнаго казначейства.

ГЛАВА III.

Министерства.

А. Понятіе о министерствахъ вообще.

§ 184. Подъ именемъ министерствъ разумѣются не только установленія, носящія это спеціальное названіе: въ кругъ министерствъ входятъ всѣ установленія, дѣйствующія на правахъ министерствъ, слѣдовательно, всѣ главныя управленія, въ которыхъ сосредоточены какія либо отрасли администраціи. Поэтому въ этой главѣ мы разсмотримъ министерства, собственныя Его Величества канцеляріи и другія установленія [6]).

Приступая съ этою оговоркою къ разсмотрѣнію учрежденія министерствъ, мы должны прежде всего остановиться на общемъ значеніи этого рода установленій для государственнаго управленія.

---

[1]) Тамъ же, № 10912.

[2]) Тамъ же, № 10916.

[3]) Тамъ же, № 12071.

[4]) Каждое отдѣленіе состоитъ изъ начальника, столоначальниковъ и прочихъ чиновниковъ.

[5]) Онъ же и экзекуторъ.

[6]) Конечно, не всѣ соб. Е. И. В. канцеляріи подойдутъ подъ общее понятіе министерствъ. Но они будутъ разсмотрѣны въ этой группѣ установленій въ видахъ удобства.

Министерства суть установленія, предназначенныя для общаго завѣдыванія опредѣленными отраслями администраціи въ цѣломъ государствѣ [1]). Поэтому:

1. Учрежденіе министерствъ предполагаетъ предварительное раздѣленіе и разграниченіе всѣхъ основныхъ задачъ управленія, съ порученіемъ каждой изъ нихъ особому установленію. Этимъ признакомъ система министерскаго управленія, которая носитъ названіе реальной системы, отличается отъ такъ называемой системы областной, складывающейся обыкновенно исторически. Послѣдняя предполагаетъ соединеніе всѣхъ функцій администраціи въ мѣстныхъ установленіяхъ, чрезъ что каждая провинція является какъ бы „самодовлѣющей единицей", подчиненной только контролю высшей центральной власти. Въ Россіи, при довольно раннемъ развитіи политической централизаціи, система провинціальная никогда не могла получить такого значенія, какое она имѣла на западѣ Европы. Напротивъ, учрежденіе губерній явилось у насъ нѣкоторою реакціею противъ излишней административной централизаціи. Но, дѣйствуя въ этомъ направленіи, законодательство наше готово было воспроизвести нѣкоторыя черты провинціальной системы. Такова, въ идеѣ, по крайней мѣрѣ, была система Екатерины II, созданная учрежденіемъ о губерніяхъ. Порученіе главнѣйшихъ задачъ администраціи и суда мѣстнымъ установленіямъ—палатамъ и приказамъ, организація мѣстнаго надзора въ лицѣ генералъ-губернаторовъ, облеченныхъ полнымъ довѣріемъ верховной власти и служащихъ единственными посредниками между управляемою ими мѣстностью, съ одной, верховною властью и сенатомъ, съ другой стороны—таковы основныя черты этой системы. Напротивъ, система министерскаго управленія предполагаетъ образованіе особыхъ вѣдомствъ, осуществляющихъ опредѣленную задачу государства, на всемъ его пространствѣ, и чрезъ установленія, непосредственно ему подчиненныя.

2. Отсюда само собою слѣдуетъ, что система министерскаго управленія, въ чистомъ своемъ видѣ, предполагаетъ централизацію всей администраціи. Такова французская система, отдавшая каждую часть управленія въ руки отдѣльныхъ министерствъ, власть которыхъ не ограничивается даже началами мѣстнаго самоуправленія, такъ

---

[1]) Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 255 и слѣд., говоритъ слѣдующее: „Unter dem Ministerialsystem verstehen wir diejenige Organisation der (eigentlichen) Regierung, nach welcher die grossen selbständig gedachten Aufgaben der Verwaltung in selbständigen, grossen, amtlichen, nur für diese Aufgaben bestimmten Organismen vollzogen werden", и т. д. Ср. Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, книга VII, гл. V. Pönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, § 190 и слѣд.

мало развитаго во Франціи. Въ Англіи—этомъ отечествѣ мѣстнаго самоуправленія — дѣятельность министерствъ поставлена въ иныя условія. Развитіе министерствъ не поколебало главныхъ началъ старыхъ мѣстныхъ установленій. Но XIX столѣтіе, видѣвшее развитіе новыхъ задачъ государства, примѣнило къ нимъ и новыя правила управленія, напоминающія систему континентальныхъ государствъ. Система различныхъ бюро (board) по своимъ правиламъ и образу ихъ дѣйствія вполнѣ напоминаетъ систему министерствъ. Такимъ образомъ, и въ Англіи имѣется извѣстное число задачъ, къ которымъ примѣняется начало централизаціи.

3. Образованіе министерствъ предполагаетъ не только раздѣленіе задачъ администраціи, но и разграниченіе отдѣльныхъ моментовъ управленія. Говоря, что система министерствъ обусловливается централизаціею управленія, мы вовсе не имѣли въ виду сказать, что всѣ акты администраціи должны быть сосредоточены въ рукахъ министра, и что мѣстнымъ органамъ остается только пассивное исполненіе его распоряженій. Напротивъ, такой порядокъ вещей, при которомъ на министрѣ лежитъ разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ, принятіе всѣхъ практическихъ мѣръ для всѣхъ мѣстностей во всемъ государствѣ—такой порядокъ вещей долженъ быть признанъ явнымъ недостаткомъ административнаго устройства. Этимъ недостаткомъ въ сильной степени отличается французская система. Въ правильно развитой системѣ администраціи, какъ мы видѣли, должно различать три момента; 1) моментъ пассивнаго исполненія распоряженій—задача подчиненныхъ органовъ; 2) моментъ дѣйствительнаго управленія, непосредственнаго осуществленія задачъ администраціи—дѣло, главнымъ образомъ, провинціальныхъ установленій; 3) моментъ сообщенія администраціи общаго направленія и надзора за дѣйствіями ея. Этотъ моментъ составляетъ главную задачу министерствъ, а потому мы остановимся на немъ нѣсколько подробнѣе.

Сосредоточеніе опредѣленной задачи управленія въ рукахъ одного вѣдомства опредѣляется слѣдующими важными цѣлями: необходимостью единства въ главныхъ способахъ ея осуществленія и организаціею отвѣтственности административныхъ вѣдомствъ. Разсмотримъ способы осуществленія каждой изъ этихъ цѣлей, состоящихъ, впрочемъ, въ тѣсной связи.

Единство каждой части и отвѣтственность соотвѣтствующихъ ей установленій возможны:

а) При единообразіи въ примѣненіи общихъ и спеціальныхъ законовъ, касающихся данной части. Хотя способы осуществленія общихъ задачъ и могутъ разнообразиться по мѣстнымъ условіямъ, но мѣстныя установленія, въ интересахъ государства и для пользы частныхъ

лицъ, не могутъ отступать отъ общихъ формъ управленія, ни нарушать общихъ законовъ. Отсюда понятно, что каждая отрасль администраціи должна имѣть одного общаго представителя, отвѣтственнаго за состояніе своей части и, въ силу своей отвѣтственности, обязаннаго наблюдать за точнымъ исполненіемъ законовъ всѣми подчиненными ему органами. На главѣ министерства лежитъ, въ числѣ прочихъ обязанностей, обязанность храненія законовъ въ обширномъ смыслѣ, именно: α) устраненіе всѣхъ извѣстныхъ ему неправильныхъ примѣненій и толкованій законовъ, поскольку это касается его вѣдомства; β) разъясненіе, силою законовъ, всѣхъ недоразумѣній въ пониманіи закона и разрѣшеніе затрудненій, возникающихъ при его примѣненіи; γ) прекращеніе злоупотребленій въ управленіи, съ привлеченіемъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ, виновныхъ въ превышеніи или бездѣйствіи власти.

б) Единство въ администраціи осуществляется при надлежащей организаціи права распоряженій, принадлежащаго исполнительной власти. Распорядительная власть, принадлежащая администраціи, также предполагаетъ извѣстную централизацію правительственной организаціи. На чемъ же основывается необходимость такой централизаціи? Съ раздѣленіемъ законодательной и административной власти, вторая пріобрѣтаетъ гораздо больше самостоятельности, чѣмъ имѣла въ прежнія времена. Въ законодательствѣ видоизмѣняется самый взглядъ на задачу власти административной: власть административная является не только пассивной исполнительницей буквы закона, но самостоятельнымъ органомъ для осуществленія извѣстныхъ государственныхъ цѣлей. Законодательная власть отказывается отъ развитія путемъ закона всѣхъ подробностей администраціи, всѣхъ тѣхъ мелочей, которыя прежде входили въ содержаніе закона и составляли, вмѣстѣ съ тѣмъ, его существенный недостатокъ. Чѣмъ совершеннѣе становится законодательство, тѣмъ болѣе законъ ограничивается опредѣленіемъ однихъ общихъ основаній каждой части управленія, и тѣмъ болѣе, слѣдовательно, предоставляется простора распорядительной дѣятельности администраціи, которая обязана издавать извѣстныя распоряженія въ развитіе и для удобнѣйшаго примѣненія началъ законодательства. Такимъ образомъ, распоряженія администраціи дѣлаются какъ бы самостоятельнымъ источникомъ административнаго права, въ томъ смыслѣ, что они являются регулятивомъ, направляющимъ дѣятельность всѣхъ подчиненныхъ органовъ управленія. Такимъ образомъ, мало-по-малу распоряженія восполняютъ собою законъ, являются практическою стороною закона, средствомъ примѣненія его во всѣхъ подробностяхъ данной отрасли администраціи. Весьма естественно, что право распоряженій, понимаемое въ

такомъ смыслѣ, должно быть сосредоточено въ рукахъ центральныхъ органовъ, — тѣхъ органовъ, которые близко знакомы съ общимъ духомъ правительственной администраціи и находятся въ непосредственномъ соприкосновеніи съ властью верховной, которой они и обязаны своею отвѣтственностью. Слѣдовательно, съ разграниченіемъ властей законодательной и распорядительной, весьма естественно, право распоряженій сосредоточивается въ рукахъ центральныхъ органовъ, дѣйствующихъ подъ своею отвѣтственностью и являющихся политическими агентами власти верховной въ каждой части администраціи.

в) Только что приведенное основаніе находится въ тѣснѣйшей связи съ третьимъ основаніемъ, именно: учрежденіе министерствъ предполагаетъ разграниченіе властей административной и законодательной и организацію власти административной соотвѣтственно ея задачѣ; слѣдовательно, большое развитіе отвѣтственности администраціи и установленіе опредѣленныхъ средствъ контроля законодательной власти надъ всею дѣятельностью исполнительныхъ органовъ. Отсюда само собою понятно, что министерства въ томъ видѣ, какъ мы ихъ разсматриваемъ, суть учрежденія новаго времени. Въ западной Европѣ министерства развились параллельно съ развитіемъ представительныхъ учрежденій, вмѣстѣ съ успѣхами конституціонализма, когда проведены были рѣзкія черты различія между законодательствомъ и управленіемъ въ собственномъ смыслѣ. Отсюда само собою слѣдуетъ также, что министерства могутъ соотвѣтствовать не каждой эпохѣ исторіи учрежденій. Въ этомъ смыслѣ замѣчательно мнѣніе Л. Штейна [1]), который, разсматривая условія, при которыхъ могло появиться министерское управленіе, говоритъ: „пока власть законодательная не имѣетъ самостоятельнаго мѣста подлѣ исполнительной, глава государства, какъ обладатель государственной власти, есть носитель законовъ, въ его лицѣ сливаются обѣ власти. De facto законодательная власть осуществляется для отдѣльныхъ частей управленія высшими административными органами, имѣющими въ своихъ рукахъ право предложенія и примѣненія законовъ". Положеніе весьма правильное: если законодательная власть не отдѣлена отъ административной, то естественно, что законодательство развивается большею частью путемъ казуистическимъ, путемъ разрѣшенія отдѣльныхъ случаевъ, представляющихся администраціи, и возведеніемъ этихъ рѣшеній на степень закона. Отсюда понятны слова Штейна, что de facto законодательная власть осуществляется высшими административными органами, имѣющими въ своихъ рукахъ право инициативы. Затѣмъ Штейнъ продол-

[1]) Назв. соч., т. I, стр. 258 и слѣд.

жаетъ: „каждый правительственный органъ является и законодательнымъ органомъ для себя, и постановленія его имѣютъ характеръ судебныхъ рѣшеній“. Эти слова совершенно понятны въ виду сказаннаго выше, т. е. всѣ законы возникаютъ путемъ разрѣшенія отдѣльныхъ случаевъ административной практики, и затѣмъ рѣшеніе возводится на степень правила. Такимъ образомъ, эти правительственные органы становятся совѣщательными органами государя для изданія законовъ и распоряженій. Слѣдовательно, они являются, такъ сказать, въ сугубой роли — потому что, съ одной стороны, они суть органы управленія, отъ нихъ зависитъ принятіе мѣръ для отдѣльныхъ случаевъ; съ другой стороны, законъ разсматриваетъ ихъ какъ совѣтниковъ короны по дѣламъ законодательнымъ. Этой сугубой роли соотвѣтствуетъ и организація установленій. Штейнъ продолжаетъ: „но такіе органы не имѣли бы никакого значенія и силы, если каждый его членъ будетъ только органомъ исполнительнымъ“, т. е. если каждый членъ, входящій въ составъ установленія, не будетъ разсматриваться какъ самостоятельный совѣтникъ короны. Отсюда необходимо слѣдуетъ самостоятельность каждаго лица, входящаго въ составъ административнаго установленія, равноправность всѣхъ членовъ, слѣдовательно, отсутствіе бюрократическаго начала; напротивъ, въ такомъ учрежденіи каждый членъ разсматривается какъ самостоятельный совѣтникъ короны, и потому его голосъ долженъ считаться наравнѣ съ голосами другихъ членовъ; начальникъ коллегіи является только первымъ между равными, ему принадлежитъ только общая дирекція дѣлъ, постановка вопросовъ, наблюденіе за порядкомъ преній и за канцеляріей. Такимъ образомъ, въ ту эпоху, когда въ лицѣ монарха соединяется законодательная и исполнительная власть, по мнѣнію Штейна, самою естественною является система коллегій.

Б. Министерства въ неограниченной монархіи.

§ 185. Приведенное мнѣніе Штейна доказываетъ ли, что въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ такъ трудно провести черту различія между законодательною и высшею исполнительною властями, непримѣнима система министерствъ, и что для такихъ монархій система коллегій представляетъ наибольшія выгоды? Это мнѣніе имѣло у насъ замѣчательныхъ защитниковъ. То, что Штейнъ высказалъ въ строго-научной формѣ, нашъ извѣстный государственный человѣкъ, Д. П. Трощинскій, выразилъ въ дѣловой запискѣ. Трощинскій былъ представителемъ старыхъ преданій нашей администраціи. Онъ думалъ воскресить систему Петра Великаго, ясно и откровенно выска-

завшаго свой взглядъ на значеніе коллегіальной системы. Извѣстно, что Петръ Великій, по примѣру шведскихъ и датскихъ учрежденій, стремился учредить, вмѣсто старыхъ приказовъ, коллегіи. Но не должно думать, что Петръ Великій, такъ сказать, только увлекался подражательнымъ направленіемъ, что онъ слѣпо заимствовалъ учрежденія изъ западно-европейскихъ государствъ; напротивъ, въ немъ видно полное сознаніе принциповъ неограниченной монархіи, какъ они выразились въ нѣкоторыхъ современныхъ ему западно-европейскихъ государствахъ и были указаны ему Лейбницемъ. Мотивы, приведенные имъ въ пользу коллегіальныхъ установленій, независимо отъ своего языка, имѣютъ цѣну даже теперь и могутъ быть прочтены не безъ пользы. Они приведены въ регламентѣ духовной коллегіи. Одни изъ нихъ говорятъ въ пользу коллегіальныхъ установленій вообще, другіе же относятся спеціально къ учрежденію духовной коллегіи. Мы остановимся на первыхъ.

Общіе мотивы суть: 1) „Извѣстнѣе взыскуется истина соборнымъ сословіемъ, нежели единымъ лицомъ“, т. е. въ коллегіи, вслѣдствіе всесторонняго обсужденія, истина лучше выясняется, чѣмъ при разсмотрѣніи дѣла однимъ лицомъ. 2) „Яко извѣстіе въ познаніи, тако и сила въ опредѣленіи здѣ бо́льшая есть, понеже вящше ко увѣренію и повиновенію преключаетъ приговоръ соборный, нежели единоличный указъ“. Смыслъ этого мотива заключается въ томъ, что если самое рѣшеніе коллегіи было основано на всестороннемъ обсужденіи дѣла, то вмѣстѣ съ тѣмъ и авторитетъ коллежскаго опредѣленія будетъ больше, нежели сила опредѣленія единоличнаго. Во второмъ мотивѣ развивается мысль, что коллегіи полезны для самодержавнаго государя; несмотря на то, что монархическая власть происходитъ отъ Бога и повиноваться ей самъ Богъ повелѣваетъ, но и для монарха полезно коллежское управленіе, дабы устранить упрекъ въ произволѣ. 3) „Еще же и се важное есть, что въ единоличномъ правленіи часто бываетъ дѣлъ продолженіе, и остановка за случающимися правителю необходимыми нуждами и за недугомъ и болѣзнью“. Въ этомъ отношеніи Петръ Великій расходится съ лицами, утверждающими, что при единоличномъ правленіи дѣла рѣшаются быстрѣе, потому что коллегія связана формальностями, тратитъ много времени на пренія и т. д. Дѣйствительно, бываютъ дѣла экстренныя, когда требуется единоличное рѣшеніе, когда медлить невозможно. Но Петръ Великій говоритъ здѣсь о коллегіи, какъ средствѣ нормальнаго управленія, и съ этой точки зрѣнія онъ совершенно правъ. Коллегія дѣйствуетъ по разъ заведенному порядку, дѣла двигаются по установленной формѣ, независимо даже отъ состава коллегіи. Напротивъ, при единоличномъ

правленіи дѣла могутъ пойти быстрѣе или медленнѣе, смотря по личнымъ качествамъ начальствующаго лица. Петръ Великій болѣе полагался на хорошее устройство установленій, нежели на личныя способности правителей. 4) „Но се наипаче полезно, что въ коллегіумъ таковымъ не обрѣтается мѣста пристрастію, коварству, лихоимному суду". По мнѣнію Петра Великаго, это зависитъ оттого, что въ коллегіи каждый членъ дѣйствуетъ подъ контролемъ своихъ товарищей; что если одинъ увлечется какимъ либо побужденіемъ, то другой или третій можетъ его остановить; наконецъ, если бы даже большинство членовъ коллегіи увлеклось, то, при установленныхъ Петромъ Великимъ средствахъ надзора, рѣшеніе могло быть исправлено. 5) „И се тому же подобно, что коллегіумъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣетъ къ правосудію; не тако бо, яко же единоличный правитель гнѣва сильныхъ боится; понеже и причины происки вать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не тако удобно есть, яко на единаго человѣка". Слѣдовательно, коллегія независимѣе, потому что въ ней меньше мѣста личнымъ разсчетамъ и отношеніямъ, какъ это бываетъ при единоличномъ управленіи. Наконецъ, 6) послѣдній мотивъ, также немаловажный, заключается въ томъ, что Петръ Великій видитъ въ коллегіи школу для подготовленія правителей, потому что каждый новый членъ, вступая въ коллегію, застаетъ опытныхъ товарищей, которые могутъ содѣйствовать ему въ пріобрѣтеніи навыка въ дѣлахъ; чрезъ нѣсколько времени новый членъ коллегіи пріобрѣтаетъ больше опытности, нежели единоличный правитель въ теченіе многихъ лѣтъ; при малоопытности, единоличный правитель скорѣе попадаетъ въ руки докладчиковъ.

Такова точка зрѣнія Петра Великаго на коллегіальное управленіе въ интересахъ неограниченной монархіи. Въ коллежскомъ управленіи онъ видитъ залогъ законности управленія, большей независимости установленій; интересы государственной власти достаточно обезпечиваются опредѣленнымъ надзоромъ, прокуратурой, учрежденной при каждой коллегіи. Преобразователь старался примѣнить коллегіальное начало какъ въ мѣстномъ, такъ и въ центральномъ управленіи. Образованіе центральныхъ коллегій закончилось въ 1718 г., а въ 1720 г. вышелъ знаменитый генеральный регламентъ коллегіямъ, — знаменитый въ томъ отношеніи, что онъ до послѣдняго времени являлся, въ общихъ чертахъ, основаніемъ всего дѣлопроизводства во всѣхъ установленіяхъ, сохранившихъ коллегіальный порядокъ. Существо коллежскаго установленія заключается въ томъ, что каждая коллегія составляется изъ опредѣленнаго числа совѣтниковъ и ассессоровъ, соединяющихся въ присутствіе подъ дирекціей президента, который

является первый между равными; членамъ обезпечивается свобода дѣйствій; каждое рѣшеніе дѣла зависитъ отъ соглашенія всѣхъ членовъ, при чемъ, слѣдовательно, голосъ каждаго имѣетъ свое значеніе и вѣсъ при общемъ счетѣ голосовъ. Первоначально было учреждено 9 коллегій, между которыми распредѣлены были всѣ части управленія, а именно: коллегія иностранныхъ дѣлъ, коллегія военная, коллегія адмиралтейская,—коллегіи, впослѣдствіи получившія первенствующее значеніе; затѣмъ, камеръ-коллегія для управленія государственными доходами и расходами, бергъ- и мануфактуръ-коллегія для управленія горными и мануфактурными дѣлами; для дѣлъ торговыхъ имѣлась коммерцъ-коллегія, для юстиціи — юстицъ-коллегія, для ревизіи счетовъ государственныхъ—ревизіонъ коллегія, для веденія государственныхъ расходовъ—штатсъ-конторъ-коллегія. Число коллегій впослѣдствіи видоизмѣнялось: то увеличивалось, то уменьшалось; наконецъ, образовалось 12 коллегій.

§ 186. Почему, при всей ясности и убѣдительности мотивовъ Петра Великаго, коллегіальное начало не удержалось въ высшихъ административныхъ установленіяхъ? Почему начало, прямо ему противоположное, т. е. начало министерское, утвердилось въ нашемъ законодательствѣ? Этотъ вопросъ требуетъ внимательнаго разсмотрѣнія. Можно, съ теоретической, даже и съ исторической точки зрѣнія, предпочитать коллегіальное начало единоличному, какъ это дѣлаетъ Трощинскій, можно указывать на многіе недостатки дѣйствующей системы министерствъ. Но необходимо понять историческій процессъ, который привелъ къ ихъ учрежденію.

Какъ ни важны мотивы, побудившіе Петра Великаго обратиться къ коллегіальной системѣ, но ихъ нельзя признать совершенно достаточными для тѣхъ обстоятельствъ, которыя пережила Россія послѣ его смерти. Коллегіи, созданныя преобразователемъ, могли, при благопріятныхъ обстоятельствахъ, сдѣлаться хорошимъ орудіемъ нормальной администраціи, орудіемъ, осуществляющимъ отдѣльныя, возложенныя на каждую изъ коллегій задачи. Но для этого нужны были два условія: 1) чтобы общая система администраціи была проведена во всѣхъ инстанціяхъ и во всѣхъ направленіяхъ; 2) чтобы политическая, такъ сказать, сторона администраціи имѣла своего представителя въ установленіи, облеченномъ правами верховнаго надзора и дающемъ общее направленіе всему управленію. Ни то, ни другое условіе не осуществилось въ теченіе всего XVIII вѣка.

Хотя Петръ Великій началъ свою реформу съ мѣстнаго управленія (1708 г.), хотя его законодательство богато узаконеніями о мѣстныхъ должностяхъ, но ничего прочнаго не было создано. Самъ

Петръ колебался въ выборѣ системъ мѣстной администраціи. При его преемникахъ и это непрочное рушилось. До Екатерины II, наши мѣстныя установленія представляли самый жалкій видъ. Губерніи даже не имѣли установленій, достойныхъ этого званія. Недостатокъ этотъ отразился на дѣятельности коллегій, которыя должны были взять на себя всю тяжесть администраціи, со всѣми ея подробностями, не имѣя, однако, средствъ къ управленію, при незнаніи мѣстныхъ условій, при отсутствіи достойныхъ исполнителей въ губерніяхъ и въ провинціяхъ. Съ другой стороны, политическій элементъ администраціи, представленный при Петрѣ Великомъ верховною коллегіею—сенатомъ, долгое время былъ представленъ недостойнымъ образомъ. Дѣятельность верховнаго тайнаго совѣта и кабинета способствовала разложенію администраціи больше, чѣмъ ея устройству. Возвышеніе сената при Елисаветѣ Петровнѣ не спасло принципа, завѣщаннаго Петромъ. Мы видѣли выше, отъ какихъ причинъ зависѣли недостатки сенатскаго управленія и подчиненныхъ сенату коллегій.

Екатерина II, съ самаго начала своего царствованія (1764 г.), остановилась на мысли о преобразованіи мѣстнаго управленія. „Цѣлое“ сказала она, „не можетъ быть хорошо, если части въ нестроеніи“. Уже въ 1764 г. она иначе опредѣлила положеніе губернаторской должности и дала ей больше независимости. Учрежденіе о губерніяхъ (1775—1780) проникнуто мыслью — перенести центръ тяжести всего управленія въ мѣстность. Всѣ коллегіи (за исключеніемъ трехъ главныхъ) были перенесены въ губерніи, подъ именемъ палатъ, приказовъ и т. д. Эти новые органы администраціи были подчинены мѣстному же представителю политической власти—генералъ-губернатору, подчиненному непосредственно сенату и Императрицѣ. Понятно само собою, что отношенія сената и генералъ-прокурора, хотя и оставшихся во главѣ всего управленія, къ новымъ мѣстнымъ должностямъ были крайне неопредѣленны. Затѣмъ, столь же неопредѣленны были отношенія сената къ тѣмъ общимъ и спеціальнымъ задачамъ администраціи, которыя не могли быть переданы мѣстнымъ установленіямъ. Мы видѣли, что Императрица не поручала ихъ сенату, или если и поручала, то номинально. Дѣйствительное завѣдываніе ими ввѣрялось или генералъ-прокурору, или особо довѣреннымъ лицамъ.

Царствованіе Павла I довершило неопредѣленность высшихъ установленій. Значеніе сената, какъ высшаго административно-политическаго установленія, пало. Система личныхъ порученій воскресла съ новою силою. Затѣмъ, Павелъ I возстановилъ въ столицѣ многія коллегіи, упраздненныя послѣ учрежденія губерній, при чемъ отношеніе мѣстныхъ и центральныхъ коллегій не было опредѣлено. Наконецъ,

система мѣстнаго надзора поколебалась, благодаря уничтоженію большинства генералъ-губернаторствъ. Царствованіе Александра I застало высшія установленія въ хаотическомъ состояніи. Трудно было опредѣлить даже взаимное ихъ отношеніе, найти лицо или мѣсто, дѣйствительно отвѣтственное за положеніе каждой части администраціи. Этою необходимостью сколько нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія нибудь условія отвѣтственности, наконецъ, примѣромъ западной Европы, особенно Франціи, объясняется первое учрежденіе министерствъ 1802 года.

В. Развитіе министерствъ въ Россіи.

§ 187. Первое учрежденіе министерствъ носитъ на себѣ отпечатокъ компромисса, сдѣлки, и притомъ сдѣлки спѣшной. Сперанскій, тогда еще не сановникъ, не принималъ участія въ этомъ дѣлѣ. Основанія новаго учрежденія были выработаны въ „неоффиціальномъ комитетѣ", въ которомъ вообще предположено было пересмотрѣть и преобразовать начала русскаго государственнаго устройства. Въ комитетѣ засѣдали графъ В. П. Кочубей, Н. Н. Новосильцовъ, князь Адамъ Чарторыйскій и графъ П. А. Строгановъ. Первый планъ преобразованія исполнительной части былъ представленъ княземъ Чарторыйскимъ 10-го февраля 1802 года. Въ запискѣ князя были указаны недостатки существующаго порядка и средства его исправленія. Авторъ предполагалъ раздѣлить административную власть между нѣсколькими министрами, предоставивъ права высшаго надзора сенату. Строгановъ свидѣтельствуетъ, что Государь и всѣ члены комитета остались довольны планомъ Чарторыйскаго. Въ слѣдующихъ засѣданіяхъ первоначальный планъ измѣнялся въ подробностяхъ. Такъ, графъ Кочубей предлагалъ принять французскую систему дѣленія и устройства министерствъ, для чего и принесъ въ комитетъ тогдашній національный французскій календарь (l'Almanach national de France). Но Государь нашелъ, что у французовъ слишкомъ много подраздѣленій. Вмѣстѣ съ тѣмъ Оленину было поручено составить проектъ образованія министерствъ, который предположено разсмотрѣть въ комитетѣ. Независимо отъ совѣщаній въ комитетѣ, члены его совѣщались и съ воспитателемъ Государя—Лагарпомъ, который находилъ идею учрежденія министерствъ „весьма счастливою". Только 11-го апрѣля Новосильцовъ представилъ въ комитетъ составленный имъ проектъ раздѣленія министерствъ. Этотъ проектъ и легъ въ основаніе новаго учрежденія. О судьбѣ Оленинскаго проекта ничего неизвѣстно. Кажется, Оленинъ ограничился доставленіемъ свѣдѣній о раздѣленіи предметовъ администраціи между существующими уста-

новленіями. Новосильцовъ предлагалъ раздѣлить „министерство“ (такъ какъ первоначально предположено было образовать одно министерство, съ подраздѣленіемъ его на части) на восемь частей, порученныхъ министрамъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственнаго казначейства, иностранныхъ дѣлъ, военному, морскихъ силъ и народнаго просвѣщенія. Министерства коммерціи не предполагалось: оно было прибавлено впослѣдствіи. Пренія о проектѣ продолжались нѣсколько засѣданій. Онъ былъ посланъ на заключеніе графа А. Воронцова, который и представилъ нѣкоторыя замѣчанія. Но вообще планъ учрежденія остался въ несовершенномъ видѣ. Положеніе министровъ среди совѣта, еще необразованнаго окончательно, коллегій, дѣйствовавшихъ по старому порядку, и сената, только что преобразованнаго, было весьма неопредѣленно [1]). На первое время, впрочемъ, Государь былъ доволенъ тѣмъ, что ему удалось достигнуть хотя нѣкотораго распредѣленія дѣлъ. Вскорѣ послѣ открытія министерствъ онъ писалъ Лагарпу (25-го октября 1802 года): „мѣра, о которой мы такъ часто говорили, въ полномъ дѣйствіи: министерство образовано и идетъ хорошо уже болѣе мѣсяца (съ 8-го сентября). Дѣла отъ этого пріобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ“. Въ оффиціальномъ манифестѣ объ учрежденіи министерствъ указанъ слѣдующій мотивъ: „Мы заблагоразсудили раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою, и для благоуспѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ нами министровъ, постановить имъ главныя правила, коими они имѣютъ руководствоваться въ исполненіе всего того, чего будетъ требовать отъ нихъ должность, и чего мы ожидаемъ отъ ихъ вѣрности, дѣятельности и усердія ко благу общему“. Несмотря на ясность цѣли, законодательству предстояла трудная задача опредѣлить отношеніе министровъ къ сенату, который получилъ новое учрежденіе въ одинъ день съ министерствомъ и былъ признанъ высшимъ установленіемъ имперіи. Затѣмъ остались и возстановленныя Павломъ I коллегіи. Первое учрежденіе министерствъ не тронуло пока ни верховнаго значенія сената, ни коллегій. Министры, которымъ поручены были отдѣльныя отрасли администраціи, были поставлены подъ вѣдѣніе сената. На сенатъ возложена была обязанность разсматривать дѣйствія министровъ, по всѣмъ частямъ управленія, ихъ отчеты и по нимъ дѣлать доклады Государю. Слѣдовательно, министры должны были дѣйствовать подъ контролемъ сената [2]).

[1]) Богдановичъ, *Исторія царствованія Императора Александра I*, т. I, приложеніе, стр. 65, 67, 73, 77, 80 и друг.

[2]) П. С. З. № 20406, ст. XII—XIV.

Такихъ министровъ учреждено было 8. Все государственное управленіе раздѣлено было на 8 частей; каждая изъ нихъ составила особое отдѣленіе подъ главнымъ вѣдѣніемъ министра. Эти министерства суть: военное, морское, иностранныхъ дѣлъ, въ вѣдѣніе которыхъ отведены три первенствующія государственныя коллегіи; далѣе: министерство внутреннихъ дѣлъ, министерство финансовъ, министерство коммерціи и министерство народнаго просвѣщенія. Министерство юстиціи не получило особаго образованія, и потому министру юстиціи велѣно было руководствоваться инструкціею генералъ-прокурора сената. Въ связи съ указанными выше управленіями осталось особое установленіе—государственное казначейство. Въ чемъ же выразилось управленіе министровъ? Имъ не было дано въ непосредственное вѣдѣніе никакихъ установленій; имъ назначены только товарищи и канцеляріи. Слѣдовательно, нынѣшнихъ департаментовъ въ министерствахъ не существовало. Старыя коллегіи оставлены были на прежнемъ основаніи и расписаны по министерствамъ: наибольшее число коллегій отдано въ распоряженіе министерства внутреннихъ дѣлъ [1]).

---

[1]) Заимствуемъ изъ названной статьи графа Сперанскаго слѣдующее расписаніе министерствъ и соотвѣтствующихъ имъ коллегій:

Министерства.	Коллегіи.
Военное.	Военная.
Морское.	Морская.
Иностр. дѣлъ.	Иностр. дѣлъ.
Внутреннихъ дѣлъ.	Хозяйственная экспедиція. Соляная контора. Мануфактуръ-коллегія. Медицинская коллегія. Главное почтовое управленіе. Губернскія правленія.
Комерціи.	Коммерцъ-коллегія. Управленіе путей сообщенія.
Финансовъ.	Бергъ-коллегія. Горное правленіе. Камеръ-коллегія. Банки. Казенныя палаты.
Гос. казначейство.	Госуд. казначейства: статное и остаточное. Счетныя экспедиціи. Казенныя палаты.
М. Юстиціи.	Званіе генералъ-прокурора, съ перемѣною имени, оставалось въ прежнемъ его составѣ.

Первыми министрами были:
1) Военный министръ — Вязмитиновъ; 2) морской — графъ Н. С. Мордвиновъ;

Отношенія коллегій къ министерствамъ состояли въ слѣдующемъ. Каждая коллегія, завѣдующая извѣстною частью, о всѣхъ дѣлахъ посылала къ министру еженедѣльно меморію, а по дѣламъ затруднительнымъ — особыя представленія. Министръ разрѣшалъ представленія, а на меморіи, если считалъ нужнымъ, дѣлалъ замѣчанія. И отвѣты министра, и его замѣчанія сообщались коллегіямъ предложеніями. Если коллегіи не соглашались съ замѣчаніями министра, то представляли ему свои разсужденія. При подтвержденіи отъ министра, если съ нимъ не соглашалась коллегія, мнѣніе послѣдней записывалось въ журналъ, а резолюція министра приводилась въ исполненіе.

Затѣмъ, министрамъ дано право личныхъ докладовъ Государю по важнѣйшимъ дѣламъ, но не иначе, какъ по соглашенію съ другими министрами [1]). Такимъ образомъ власть каждаго министра по отношенію къ коллегіямъ не была строго опредѣлена. Поэтому ее разсматривали различно. Въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемся съ двумя мнѣніями. Первое изъ нихъ принадлежало извѣстному тогдашнему государственному человѣку, Трощинскому, который въ своей запискѣ хвалитъ учрежденіе 1802 г. Именно, онъ опредѣляетъ результаты двухъ манифестовъ 8 сентября 1802 года слѣдующимъ образомъ:

1) „Правительствующій сенатъ, какъ верховное исполнительное мѣсто, получалъ одинъ право обнародывать законы и Высочайшіе указы, наблюдать за точнымъ ихъ исполненіемъ и давать окончательный судъ по дѣламъ судебнымъ.

2) „Коллегіи оставались въ первобытномъ положеніи.

3) „Въ производствѣ дѣлъ сохранился тотъ же коллежскій порядокъ.

---

3) ин. дѣлъ — графъ Воронцовъ, товарищъ его — князь А. Чарторыйскій; 4) мин. юстиц. — Г. Р. Державинъ; 5) внутр. дѣлъ—гр. Кочубей; 6) мин. финансовъ—Васильевъ; 7) госуд. казначей — Голубцовъ; 8) коммерціи—графъ Румянцевъ; 9) народнаго просвѣщенія—гр. Завадовскій.

[1]) П. С. З. № 20406, ст. IX и X. Это начало было предложено Новосильцовымъ въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета 21-го апрѣля 1802 г. Государь изъявилъ сомнѣніе въ пользѣ такой мѣры, но ему доложили, что „всѣ отрасли управленія суть какъ бы звенья цѣпи, слѣдовательно — всякое новое распоряженіе долженствовало быть обсуживаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому, и чтобы всѣ части государственной администраціи были направлены къ общей цѣли. Мѣра сія могла также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе государя и, будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностію, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей. Государь одобрилъ это мнѣніе". Богдановичъ, назв. соч., прилож., стр. 81.

4) „Власти министровъ положены уже были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ—быть только посредникомъ между коллегіями и Государемъ, посредствомъ чего министры, получая дѣйствительно всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣтственностью.

5) „Министры, наравнѣ со всѣми прочими чиновниками, подчинялись единообразному наблюденію.

6) „Посредствомъ всѣхъ сихъ распоряженій установлялась точная и опредѣленная отвѣтственность". [1]).

Такимъ образомъ, по мнѣнію Трощинскаго, сохранены были всѣ выгоды коллежскаго управленія съ выгодами управленія единоличнаго.

§ 188. Но сами министры были совершенно другого мнѣнія. Одинъ изъ нихъ, Кочубей, у котораго дѣлопроизводителемъ былъ Сперанскій, въ 1803 г. представилъ Государю докладъ о неудобствахъ коллежскаго управленія, т. е. о неудобствахъ коллегіальныхъ обрядовъ и порядка въ подвѣдомственныхъ министерствахъ. Какую роль игралъ здѣсь Сперанскій—трудно сказать. Несомнѣнно, что этотъ докладъ министра внутреннихъ дѣлъ написанъ Сперанскимъ, но онъ тогда былъ только однимъ изъ приближенныхъ чиновниковъ Кочубея и не игралъ самостоятельной роли. Въ докладѣ Кочубея были указаны слѣдующіе недостатки коллежскаго управленія: 1) „медленность, въ дѣлахъ управленія нетерпимая, составляетъ, такъ сказать, существо коллежскаго обряда; 2) недостатокъ раздѣленія работы и постепеннаго ея усовершенія; 3) множество формъ совершенно излишнихъ и образъ письмоводства весьма затруднительный; 4) недостатокъ отвѣтственности; 5) министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею, какъ только внѣшнимъ образомъ, т. е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненіе: сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки! Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобъ сказать ей свою резолюцію или объявить указъ. Сіе вводитъ министра въ безполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупно-

[1]) Назв. зап., стр. 35.

сти“ [1]). Этотъ докладъ имѣлъ то практическое послѣдствіе, что всѣ коллегіи были постепенно закрыты, за исключеніемъ трехъ государственныхъ коллегій; вмѣсто нихъ предположено было учредить департаменты. Самъ Сперанскій говоритъ, впрочемъ, что въ такомъ порядкѣ управленія были разныя неудобства. Но особенно рѣзкія возраженія этотъ порядокъ вызвалъ въ Трощинскомъ. Онъ говоритъ: 1) „что въ столицѣ министры присутствовали повсюду и все дѣлали, не бывъ подчинены никакому наблюденію; 2) что въ губерніяхъ и уѣздахъ всѣ мѣста и лица находились подъ непосредственнымъ вліяніемъ министровъ, и что служившіе въ разныхъ мѣстахъ чиновники не что иное были, какъ простыя орудія воли министровъ; 3) что воля министровъ и разнаго рода ихъ канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ отдѣльно и независимо другъ отъ друга, не встрѣчала нигдѣ и ни отъ кого противодѣйствія, развѣ только когда сіи различныя воли, соединясь у губернатора, очевидно сталкивались одна съ другою и приводили губернатора въ невозможность дѣлать исполненія по разнымъ повелѣніямъ, другъ другу противорѣчащимъ; 4) что ни въ министерскихъ департаментахъ, ни въ зависѣвшихъ отъ нихъ губернскихъ и уѣздныхъ управленіяхъ не было никакого наблюденія за исполненіемъ законовъ, и что министры, не имѣвшіе за собой никакого надзора, не могли надзирать и за своими подчиненными“ [2]).

Въ 1810 г., когда данъ былъ проектъ преобразованія министерствъ, написанный уже Сперанскимъ, послѣдній говоритъ о власти министровъ, что „трудно опредѣлить, въ чемъ она состояла“, а объ отвѣтственности министровъ—что хотя разсмотрѣніе министерскихъ отчетовъ поручено было сенату, „но, какъ изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно было, что всѣ разрѣшенія министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ по докладу, и совершены Высочайшими указами, на указы же постановленіемъ 1803 г. воспрещено было сенату дѣлать примѣчанія: то разсмотрѣніе отчетовъ

[1]) П. С. З. № 20852. Графъ Кочубей выразилъ эту мысль еще въ засѣданіи неоффиціальнаго комитета 24-го марта 1802 года. Именно, въ одной изъ статей проекта было сказано, что коллегій не будетъ и что онѣ замѣнятся канцеляріями министровъ (bureaux des ministres). „Государь“, сказано въ замѣткахъ гр. Строганова „полагалъ, что нельзя разомъ уничтожить всѣ эти старинныя формы и что, можетъ быть, достаточно подчинить коллегіи министрамъ и впослѣдствіи уже, когда онѣ на опытѣ окажутся безполезны, замѣнить ихъ другими учрежденіями. Таково было мнѣніе и князя Чарторыйскаго. Напротивъ того, гр. Кочубей, Новосильцовъ и гр. Строгановъ полагали, что коллегіи могли затруднить ходъ дѣлъ въ министерствахъ, и что придется сдѣлать цѣлое положеніе, для примѣненія этихъ устарѣлыхъ формъ къ новымъ учрежденіямъ“. Богдановичъ, тамъ же, стр. 73.

[2]) Назв. зап., стр. 43.

превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый обрядъ сей временемъ пресѣкся“ [1]). Затѣмъ Сперанскій прибавляетъ, что всѣ эти обряды дѣйствовали всего три года. Слѣдовательно, мнѣніе Трощинскаго оказывается справедливымъ, хотя и преувеличеннымъ. Но самъ Сперанскій, можетъ быть, для того, чтобы возвеличить свое учрежденіе министерствъ въ 1811 г., указываетъ недостатки тогдашняго управленія, которые, по его мнѣнію, заключались въ слѣдующемъ: 1) въ смѣшеніи дѣлъ и власти сената и министерствъ, такъ что невозможно было опредѣлить, гдѣ начинается власть сената и гдѣ оканчивается власть министерствъ; 2) онъ говоритъ, что „обращеніе коллегій въ департаменты министерскіе и введеніе ихъ въ составъ министерствъ“ принесло значительную пользу, такъ какъ этимъ усилена была скорость и единство управленія, „но, съ другой стороны, ничѣмъ не преграждена самопроизвольность дѣйствій и не удостовѣрена зрѣлость соображеній“; 3) неопредѣленность власти министровъ и недостатокъ отвѣтственности: „по общему закону“, продолжаетъ онъ, „министръ не можетъ дать никакого разрѣшенія въ поясненіе или дополненіе существующихъ правилъ. Отсюда необходимость испрашивать на всѣ случаи, даже и маловажные, Высочайшихъ повелѣній, получивъ же сіи повелѣнія, отвѣтственность министра становится не только излишнею, но даже и невозможною. Всѣ сіи неудобства, многократно и въ разныхъ видахъ представлявшіяся, указывали необходимость другого министерствъ образованія“. Слѣдовательно, по мысли Сперанскаго, необходимо было дать министру извѣстную степень распорядительной власти и ввести отвѣтственность. Послѣдующее преобразованіе министерствъ состояло въ томъ, что въ іюлѣ 1810 г. вышло новое расписаніе и распредѣленіе дѣлъ между ними. Наконецъ, въ 1811 г. вышло новое учрежденіе министерствъ. Самъ Сперанскій говоритъ, что въ основаніе этого учрежденія положено два начала: 1) что „министерства не суть учрежденія отличныя отъ сената, но суть сами сенатъ“; 2) что между управленіемъ высшимъ и подчиненнымъ не можетъ быть никакихъ посредствующихъ инстанцій. Но введеніе министерствъ въ составъ сената не совсѣмъ оправдалось, равно какъ и непосредственное вліяніе министерствъ на губернское управленіе. Затѣмъ, съ учрежденіемъ въ 1810 г. государственнаго совѣта, положеніе министровъ видоизмѣнилось въ двоякомъ отношеніи: съ одной стороны, они, какъ лица оффиціальныя, облечены правомъ законодательной иниціативы; съ другой стороны, отчеты по управленію министерствами должны быть представляемы

[1]) *Архивъ ист. и пр. свѣд.* Калачева, 1859 г., кн. 3, стр. 41 и слѣд.

въ государственный совѣтъ и тамъ разсматриваться. Постановленіе, что министерства суть часть сената. въ сводѣ законовъ приняло ту условную форму, что министры присутствуютъ въ сенатѣ.

§ 189. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть учрежденіе министерствъ. При разсмотрѣніи его необходимо имѣть въ виду двѣ различныя стороны: организація министерствъ подчинена извѣстнымъ общимъ основаніямъ; затѣмъ каждое изъ нихъ имѣетъ свои опредѣленныя задачи и устройство. Поэтому намъ предстоитъ: 1) разсмотрѣть организацію и значеніе министерствъ вообще; 2) уяснить себѣ распредѣленіе задачъ между отдѣльными министерствами и устройство послѣднихъ. Для этой цѣли мы имѣемъ общее учрежденіе министерствъ, которое заключаетъ въ себѣ два раздѣла: первый раздѣлъ говоритъ объ образованіи министерствъ, т. е. объ организаціи министерствъ въ тѣсномъ смыслѣ, а второй раздѣлъ заключаетъ въ себѣ общій наказъ министерствамъ, указываетъ степень власти министерствъ вообще, порядокъ ихъ дѣятельности. Остальные раздѣлы учрежденія министерствъ касаются второй нашей задачи, т. е. содержатъ въ себѣ наказы отдѣльнымъ министерствамъ. Однако, разсмотрѣніе организаціи министерствъ вообще мы должны начать со второго раздѣла общаго учрежденія, потому что въ немъ содержатся общія положенія о существѣ власти министровъ, о цѣли министерскаго установленія, о порядкѣ дѣятельности и отношеній министерствъ и т. д. При этомъ мы сдѣлаемъ только сопоставленіе самыхъ опредѣленій закона, которыя не всегда ясны и не всегда послѣдовательно вытекаютъ другъ изъ друга.

Г. Значеніе министерствъ и права министровъ.

§ 190. Опредѣленіе министерствъ выражено въ ст. 189 учр. мин., гдѣ сказано „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, чрезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“. Что такое верховная исполнительная власть? Трощинскій, въ своей запискѣ, нападаетъ на это выраженіе, слишкомъ, по его мнѣнію, неопредѣленное. Онъ говоритъ: „я знаю одну верховную власть—Императора, въ которомъ соединены и законы, и исполненіе“ [1]). Дѣйствительно, ст. 189, принимая въ соображеніе существо нашего образа правленія, должна

[1]) Тамъ же, стр. 73. „Да чьи же это орудія?... верховной власти исполнительной?... Выраженіе „верховной власти исполнительной“ есть философическое отвлеченіе отъ власти самодержавной, предположенной въ отдѣльномъ видѣ отъ власти, которой она принадлежитъ. Кто же сія власть въ Россіи? Государь Императоръ!“

быть понимаема такъ, что министерства суть учрежденія, чрезъ которыя верховная власть дѣйствуетъ въ исполнительномъ порядкѣ. Съ этой точки зрѣнія министры являются органами власти верховной. Это подтверждается ст. 192, гдѣ говорится, что министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти. Но можемъ ли мы разсматривать министровъ только какъ органы власти верховной? Не имѣютъ ли они опредѣленной самостоятельной власти? Дѣйствительно, на основаніи общаго наказа, существо власти, предоставляемой министрамъ, опредѣляется тѣмъ, что она относится единственно къ порядку исполненія, что никакой новый законъ не можетъ быть изданъ министерствомъ [1]). Но существо власти министровъ опредѣляется не однимъ этимъ, отрицательнымъ признакомъ. Власть эта имѣетъ опредѣленное и самостоятельное содержаніе. Оно, по ст. 193, опредѣляется тѣмъ, что министры могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ установленія къ исполненію законовъ и распоряженій. Цѣль министерствъ въ ст. 190 опредѣляется такъ: министерства учреждены на тотъ конецъ, чтобы доставить законамъ скорое и точное исполненіе. Итакъ, съ одной стороны министерства являются органами власти верховной, слѣдовательно, участвуютъ въ управленіи верховномъ; а такъ какъ въ управленіи верховномъ верховная власть дѣйствуетъ непосредственно, то министерства должны быть исполнительными органами ея, не имѣющими самостоятельной доли власти, а потому и отвѣтственности; съ другой стороны, министерства являются съ опредѣленною задачею, которая опредѣляется тѣмъ, что они учреждены „на тотъ конецъ, чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе“. Въ этомъ опредѣленіи закона нельзя видѣть внутренняго противорѣчія. Положеніе министровъ на самомъ дѣлѣ двойственно. Какъ представители высшей административной власти, они имѣютъ постоянное соприкосновеніе съ политическими интересами страны. Чрезъ нихъ верховная власть даетъ направленіе всей административной машинѣ; они обязаны вести всѣ части управленія въ духѣ высшаго правительства. Въ этомъ качествѣ политическаго элемента администраціи, министры являются непосредственными органами верховной власти. Но, затѣмъ, учрежденіе министерствъ указываетъ имъ кругъ самостоятельныхъ задачъ, осуществляемыхъ ими подъ своею отвѣтственностью. Ближайшимъ образомъ, законъ смотритъ на нихъ какъ на власть надзирающую, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Для осуществленія этой надзирающей власти министры, по ст. 194, вооружены слѣдующими средствами: 1) Въ ихъ рукахъ находится опре-

[1]) Ст. 191.

дѣленіе на должности и увольненіе чиновниковъ административнаго вѣдомства. Это положеніе надо понимать въ ограничительномъ смыслѣ: а) нѣкоторыя должности замѣщаются по непосредственному усмотрѣнію Императора: таковы должности первыхъ трехъ классовъ; б) нѣкоторыя должности замѣщаются губернскимъ начальствомъ: таковы должности до VII класса включительно. Слѣдовательно, ст. 194 не касается всѣхъ этихъ должностей. Отсюда видно, что министры могутъ назначать и увольнять чиновниковъ VI и V классовъ (за нѣкоторыми исключеніями въ ту и другую сторону, о которыхъ было сказано въ ученіи о службѣ гражданской) и представляютъ кандидатовъ на должности IV класса, потому что должности IV класса замѣщаются Государемъ по представленію министровъ. 2) Министрамъ принадлежитъ надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій. 3) Разрѣшеніе силою существующихъ законовъ всѣхъ затрудненій и сомнѣній, возникающихъ въ администраціи при исполненіи законовъ и распоряженій. Указанныя права министра касаются его какъ должностного лица, назначеннаго къ тому, чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе. Отсюда вытекаетъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда средства закона недостаточны, когда нуженъ чрезвычайный способъ дѣйствія, превышающій власть министра, послѣдній долженъ докладывать Государю, испрашивая его разрѣшенія на принятіе чрезвычайныхъ мѣръ. Но ст. 195 облекаетъ министровъ: 4) дискреціонною властью, т. е. неограничиваемою законодательными постановленіями. Эта власть даетъ министру право принимать чрезвычайныя мѣры, слѣдовательно, переступать за предѣлы своихъ законныхъ полномочій въ случаяхъ чрезвычайной важности. Но въ этихъ случаяхъ министръ обязанъ доказать: во первыхъ, настоятельность самой нужды чрезвычайной мѣры и, во вторыхъ, невозможность ожидать разрѣшенія высшей власти въ виду настоятельности этой нужды. Независимо отъ этой дискреціонной власти, права министровъ, въ настоящее время de facto и отчасти по закону, усилены нѣкоторыми полномочіями. Мы говоримъ о правѣ министровъ издавать распоряженія, въ развитіе дѣйствующихъ законовъ. Общаго постановленія объ этомъ предметѣ въ сводѣ законовъ не имѣется. Но полномочія эти указываются, каждый разъ, въ отдѣльныхъ узаконеніяхъ, какъ, напримѣръ, въ положеніи о пошлинахъ за право торговли и другихъ пошлинахъ, о почтовой части и т. д.

Права, предоставленныя министрамъ, и разнообразіе ихъ задачъ приводятъ ихъ въ соприкосновеніе со всѣми государственными установленіями и со всѣми видами власти. Поэтому, закону предстояло,

съ возможною точностью, опредѣлить положеніе министровъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій. Къ разсмотрѣнію этого вопроса и обратимся.

Д. Положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

§ 191. Здѣсь мы должны разсмотрѣть отношеніе министровъ, во первыхъ, къ власти законодательной; во вторыхъ, къ власти судебной; въ третьихъ, къ другимъ органамъ исполнительной власти; въ четвертыхъ, между собою, и, наконецъ, въ пятыхъ, къ мѣстамъ подчиненнымъ.

1. Отношеніе министровъ къ власти законодательной разсмотрѣно уже выше, въ ученіи о законѣ [1]) и отдѣлѣ о государственномъ совѣтѣ. Ограничимся краткимъ повтореніемъ сказаннаго. Ст. 197 учр. мин. гласитъ, что „отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія, или объ отмѣнѣ прежняго". Другими словами, законъ предоставляетъ министрамъ право законодательнаго почина, въ предѣлахъ, указанныхъ выше. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, министры участвуютъ и въ разсмотрѣніи законопроектовъ. Они суть члены государственнаго совѣта по самому ихъ званію. Не участвуя въ засѣданіяхъ департаментовъ совѣта на правахъ членовъ ихъ, они могутъ представлять здѣсь свои объясненія. Затѣмъ, министры обязаны присутствовать въ общихъ собраніяхъ совѣта, гдѣ и участвуютъ въ голосованіи наравнѣ съ прочими членами [2]). Наравнѣ съ прочими сановниками, министры облечены правомъ объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія [3]).

2. Отношеніе министерствъ къ власти судебной опредѣляется въ ст. 213 и 214 учр. мин., которыя говорятъ, что: а) судебная власть во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ, и б) министерства никого судить и наказывать не могутъ. Но тѣмъ не менѣе разграниченіе между судебною и высшею исполнительными властями довольно трудно провести, потому что исполнительная власть облечена нѣкоторыми функціями, напоминающими функціи судебной власти. Эти статьи, 213 и 214, надо понимать въ томъ смыслѣ, что министерства не могутъ присвоять себѣ правъ, присвоенныхъ судебной власти. Но въ вѣдомствѣ министерствъ сосредоточиваются разные

---

[1]) См. часть I этого сочиненія.

[2]) Учр. гос. сов., ст. 4, 35, 38, 45—47, 56 и слѣд.

[3]) Осн. зак., ст. 55, примѣч.

виды карательной власти. Изъ ст. 1 суд. уст. видно, что администрація облечена различными средствами преслѣдованія и даже наказанія преступленій. Такъ, 1) въ примѣч. къ ст. 1 уст. о пред. и пресѣч. преступл. сказано, что безъ суда, административнымъ порядкомъ, могутъ быть принимаемы различныя мѣры, которыя не считаются лишеніемъ правъ, какъ то: воспрещеніе жительства въ опредѣленномъ мѣстѣ, отдача подъ надзоръ полиціи; 2) по закону 19 мая 1871 г., на основ. ст. 29, опредѣляется участіе администраціи или, точнѣе, жандармскаго корпуса въ преслѣдованіи политическихъ преступленій; 3) по закону 7 іюня 1872 г., министру внутреннихъ дѣлъ дано право представлять въ комитетъ министровъ объ уничтоженіи книгъ, найденныхъ почему либо особенно вредными. Независимо отъ этого министръ внутреннихъ дѣлъ облеченъ правомъ налагать административныя взысканія на періодическія изданія, — объявлять имъ предостереженія, пріостанавливать изданіе, воспрещать розничную продажу №№ газетъ и т. д.; 4) всѣмъ вѣдомствамъ принадлежатъ важныя дисциплинарныя права относительно служащихъ лицъ, которыя могутъ простираться до удаленія отъ службы безъ объясненія причинъ или съ объясненіемъ; 5) множество проступковъ, совершаемыхъ противъ уставовъ казенныхъ управленій и общественнаго благоустройства, карается также административными властями [1]). Кромѣ карательной власти, администраціи принадлежитъ нѣкоторое участіе въ гражданской юрисдикціи, въ отправленіи гражданскаго правосудія. 1) Въ ст. 215 учр. мин. сказано, что всѣ иски, сопряженные съ казеннымъ интересомъ, разрѣшаются въ сенатѣ не иначе, какъ по истребованіи заключенія отъ министра по принадлежности. Однако, въ такомъ видѣ правило это сохранилось только для дѣлъ, производящихся прежнимъ порядкомъ. Впрочемъ, и судебные уставы не устранили окончательно участія администраціи въ отправленіи гражданскаго правосудія въ дѣлахъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ. Эти дѣла производятся особымъ порядкомъ, при чемъ министрамъ и главноуправляющимъ дается право, „независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ, входить въ кассаціонные департаменты сената съ представленіями объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ“ [2]). Затѣмъ судебные уставы предоставляютъ взаимному соглашенію министерствъ возникающіе между ними споры о казенномъ

---

[1]) Ст. 1124 и 1214 уст. угол. суд., см. также *Русское уголовное судопроизводство по уст. 20-го ноября* Чебышева-Дмитріева.

[2]) Уст. гражд. суд., ст. 1295.

имуществѣ [1]). 2) Вѣдѣнію администраціи подчиняется разсмотрѣніе жалобъ и различныхъ неисправностей по подрядамъ и поставкамъ, заключаемымъ частными лицами съ казенными управленіями [2]). Такимъ образомъ, уже изъ этихъ общихъ указаній видно, что министерства облекаются нѣкоторою долею карательной власти и правами административной юстиціи.

3. Что касается отношенія министерствъ къ власти исполнительной, то мы знаемъ, что они считаются органами власти верховной, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ. Но, кромѣ этого, верховная власть въ томъ же порядкѣ проявляется и дѣйствуетъ чрезъ комитетъ министровъ, а высшимъ установленіемъ управленія подчиненнаго является сенатъ. Такимъ образомъ, существо власти, предоставленной министрамъ, приводитъ ихъ въ соприкосновеніе, съ одной стороны, съ сенатомъ, съ другой—съ комитетомъ министровъ. Отношенія эти, естественно, вращаются въ кругѣ исполнительныхъ дѣлъ. По ст. 206 учр. мин. подъ исполнительными дѣлами разумѣются такія, которыя не требуютъ изданія новаго закона или отмѣны стараго [3]). Но законъ отказывается опредѣлить, какіе предметы должны быть отнесены къ этому кругу дѣлъ. Ст. 207 говоритъ, что „предметы сіи опредѣляются не особеннымъ существомъ самыхъ дѣлъ, но степенью власти, потребной къ разрѣшенію ихъ или исполненію". Отсюда само собою слѣдуетъ, что отношенія министровъ къ сенату и комитету министровъ возникаютъ въ томъ случаѣ, когда разрѣшеніе извѣстныхъ дѣлъ превышаетъ степень данной имъ власти, или когда власть эта недостаточна для приведенія извѣстныхъ мѣръ въ надлежащее исполненіе. Этого рода дѣла подводятся подъ двѣ категоріи: 1) нѣкоторыя изъ нихъ могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ, хотя и превышаютъ власть министра. Такъ, напр., иногда требуется сдѣлать циркулярное предписаніе объ исполненіи даннаго закона по всѣмъ вѣдомствамъ; принятіе такой мѣры превышаетъ власть министра; поэтому [4]) такое циркулярное предписаніе должно быть издаваемо чрезъ правительствующій сенатъ. Кромѣ того, ст. 211 учр. мин. исчисляетъ довольно много дѣлъ, по которымъ министры входятъ съ представленіями въ сенатъ [5]). 2) Отношенія министровъ къ комитету министровъ возникаютъ тамъ, гдѣ „законы и учрежденія недостаточны", т. е. дѣло не

---

[1]) Тамъ же, ст. 1297. Если соглашенія не состоится, дѣло передается, какъ мы видѣли, на разсмотрѣніе 1-го деп. сената.

[2]) Тамъ же, ст. 1300 и слѣд.

[3]) Ср. примѣч. къ ст. 51 осн. зак.

[4]) На осн. ст. 211 учр. мин., п. 6.

[5]) См. выше, учрежденіе 1-го департамента сената.

можетъ быть разрѣшено сенатомъ, или когда, по силѣ закона, данный предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія [1]).

4. Общій наказъ опредѣляетъ и отношеніе министерствъ между собою. Мы видѣли, что законъ 1802 г. говорилъ о намѣреніи законодателя учредить министерство, т. е. одно цѣльное установленіе. Эта мысль не оставлена и учрежденіемъ 1811 г., которое вошло въ дѣйствующій сводъ законовъ. Ст. 216 учр. мин. говоритъ слѣдующее: „поелику всѣ министерства составляютъ единое управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли: раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самаго управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино". Итакъ, предполагается, что министерства составляютъ какъ бы единое учрежденіе. Но единство такого учрежденія, какъ министерство, можетъ осуществиться только при соблюденіи двухъ условій: а) при однородности министерствъ, т. е. при томъ условіи, чтобы въ составъ министерства входили лица, одинаковыя по своимъ убѣжденіямъ, такъ сказать, по своему политическому міросозерцанію; б) второе условіе заключается въ томъ, чтобы однородность министерствъ была связана съ солидарною отвѣтственностью министровъ. Естественнымъ послѣдствіемъ этихъ двухъ началъ является в) третье: министерство образуется какъ бы въ формѣ коллегіи, во главѣ которой есть руководящее лицо—первый министръ. Понятно, что осуществленіе этихъ началъ мыслимо только при такомъ государственномъ устройствѣ, гдѣ министерства являются органомъ извѣстной политической партіи, слѣдовательно—въ монархіяхъ представительныхъ. Въ конституціонныхъ государствахъ установленіе такого министерства (Staatsministerium, кабинетъ) разсматривается какъ средство обезпечить палатамъ вліяніе на администрацію, упрочить политическую отвѣтственность исполнительной власти предъ народнымъ представительствомъ, при полной неотвѣтственности монарха. Проведеніе же этихъ началъ въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно. Въ монархіи неограниченной — государь есть единственный руководитель и глава политики. Министры отвѣтственны предъ нимъ. Слѣдовательно, ему принадлежитъ полная свобода въ выборѣ совѣтниковъ и исполнителей его воли. Составленіе „однороднаго" министерства врядъ ли принесло бы какую нибудь пользу. Напротивъ, въ большинствѣ случаевъ оказывается крайне полезнымъ разнообразіе въ мнѣніяхъ и въ направленіяхъ министровъ. Однородное министерство въ неограниченной монархіи явилось бы

[1]) Учр. мин., ст. 209 и 212. – См. выше, учрежденіе комитета министровъ.

не органомъ общественнаго мнѣнія, а извѣстнаго кружка, часто тѣснаго и не всегда полезнаго для страны. Монархъ долженъ имѣть возможность выслушивать различныя мнѣнія, извлекать общія руководящія начала управленія изъ сравненія выгодъ и невыгодъ различныхъ направленій. Посему въ монархіи неограниченной каждый министръ является самостоятельнымъ представителемъ ввѣренной ему части, которою онъ управляетъ подъ личною своею отвѣтственностью предъ Императоромъ. И дѣйствительно, законъ обезпечиваетъ свободу дѣйствій министровъ. Ст. 217 говоритъ, что министръ не можетъ входить въ управленіе дѣлами, находящимися въ вѣдѣніи другого министра. Слѣдовательно, каждое министерство представляетъ самостоятельное управленіе, подчиненное министру, который, въ свою очередь, подчиненъ верховной власти; слѣдовательно, каждый изъ министровъ имѣетъ непосредственное отношеніе къ власти верховной. Самъ законъ ограждаетъ отъ вторженія въ его распоряженія стороннія вѣдомства. Тѣмъ не менѣе, эта отдѣльность министерствъ имѣетъ свои предѣлы, и ст. 216 не есть выраженіе безплоднаго теоретическаго правила. Признавая полную самостоятельность министровъ въ управленіи ихъ частями, законъ долженъ былъ, съ другой стороны, потребовать, чтобы они не расходились въ общихъ цѣляхъ управленія, не уклонялись бы отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховною властью. Это единство въ общемъ направленіи министровъ поддерживается верховною властью, и ближайшимъ средствомъ для такой цѣли является учрежденіе совѣта министровъ, значеніе котораго разсмотрѣно выше.

5. Отношеніе министерствъ къ управленію подчиненному. Если министерства построены на началѣ бюрократическомъ, приказномъ, то отсюда вытекаетъ, что каждому министру ввѣрена извѣстная часть управленія, и потому онъ можетъ требовать отъ подчиненнаго управленія исполненія своихъ предписаній. На этомъ основаніи ст. 231 говоритъ, что подчиненныя мѣста и лица обязаны безпрекословно и съ точностью исполнять предписанія министровъ. Спрашивается: не установляетъ ли эта статья закона обязанности пассивнаго повиновенія для подчиненныхъ лицъ? Въ этомъ случаѣ, она разрушала бы нѣкоторыя постановленія основныхъ законовъ (напр. ст. 77—о различіи между административнымъ распоряженіемъ и закономъ), слѣдовательно, отмѣняла бы обязанность всякаго подчиненнаго лица не чинить исполненія по такимъ распоряженіямъ министра, которыя отмѣняютъ существующіе законы или противорѣчатъ послѣднимъ. Но эти начала не только не колеблются, а, напротивъ, подтверждаются ст. 233, 234 и 238 учрежденія министерствъ, гдѣ сказано, что а) всякое начальство, получившее Высочайшее повелѣніе,

несогласное съ закономъ, не чиня исполненія, обязано представить о томъ сначала министру, а затѣмъ въ правительствующій сенатъ; что б) всякое начальство не обязано чинить исполненія по непосредственнымъ распоряженіямъ министерства, которыя отмѣняютъ какіе либо законы, а обязано представить о томъ министру, при чемъ, въ случаѣ подтвержденія ихъ со стороны министра, оно обязано представить объ этомъ первому департаменту сената; что в) начальство не обязано исполнять предписаній министерства, если они выходятъ за предѣлы его компетенціи: напр., министръ финансовъ сдѣлалъ распоряженіе по предметамъ, относящимся до министерства внутр. дѣлъ; въ этомъ случаѣ, подчиненныя мѣста, не чиня исполненія, обязаны представить объ этомъ послѣднему и ожидать его разрѣшенія. Всѣ эти постановленія даютъ намъ право комментировать ст. 231 въ томъ смыслѣ, что всякое начальство обязано исполнять законныя предписанія министровъ; слѣдовательно, эта статья устанавливаетъ принципъ закономѣрнаго повиновенія. Для полнаго объясненія этихъ статей должно обратить вниманіе на терминъ, который неоднократно повторяется въ приведенныхъ статьяхъ; именно, въ нихъ говорится: „всякое начальство“... Подходятъ ли подъ это понятіе начальства лица, непосредственно входящія въ составъ министерствъ, слѣдовательно, директоры департаментовъ, начальники отдѣленій, столоначальники и т. п.? Подъ „всякимъ начальствомъ“ слѣдуетъ, конечно, разумѣть лица и установленія, облеченныя извѣстною долею самостоятельной власти; главнымъ образомъ означенныя статьи имѣютъ въ виду мѣстныя установленія, которыя имѣютъ долю самостоятельной власти, а въ особенности тѣхъ лицъ, которыя поставлены во главѣ самоуправленія и которымъ ввѣренъ общій надзоръ за дѣйствіями администраціи.

Разсмотрѣвъ существо и цѣль министерствъ, а также мѣсто, занимаемое ими въ ряду другихъ установленій, мы должны разсмотрѣть устройство министерствъ.

Е. Организація министерствъ.

§ 192. Устройство министерствъ опредѣляется однимъ общимъ принципомъ, выраженнымъ въ ст. 1 учр., именно, что управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу, по непосредственному избранію Императорскаго Величества. Слѣдовательно, всѣ учрежденія министерствъ проникнуты началомъ единоличнымъ, т. е. такимъ, при которомъ рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Товарищъ министра, въ тѣхъ мини-

стерствахъ, гдѣ существуетъ это званіе, не раздѣляетъ съ министромъ его власти. Въ бытность министра онъ не имѣетъ даже никакихъ самостоятельныхъ правъ [1]). Товарищъ министра получаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія послѣдняго или болѣзни его, когда онъ вступаетъ во всѣ права своего министра [2]). Но на замѣну министра его товарищемъ всякій разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе, объявляемое сенату и обнародуемое во всеобщее свѣдѣніе [3]). Въ обыкновенное время товарищъ министра не имѣетъ никакой исполнительной власти. Законъ разсматриваетъ его какъ одного изъ членовъ совѣта министра [4]). Затѣмъ послѣдній можетъ возлагать на него присутствованіе вмѣсто себя въ государственномъ совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, при чемъ онъ вступаетъ во всѣ права и обязанности министра [5]). Наконецъ, министру предоставляется поручать своему товарищу въ управленіе ту или другую часть (не иначе, впрочемъ, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія). Въ этомъ случаѣ товарищъ завѣдуетъ своею частью на правахъ директора департамента, если въ его инструкціи не будутъ указаны другія правила [6]). Такимъ образомъ, министръ остается единственнымъ распорядителемъ своего вѣдомства. Къ учрежденію министерствъ вполнѣ примѣняются слова Вивьена, что 1) дѣйствіе власти ввѣряется единому агенту, 2) что этотъ агентъ долженъ быть вспомоществуемъ совѣтомъ, и 3) что администрація должна подлежать надзору и отвѣтственности. Разсмотримъ каждое изъ этихъ положеній. Быстрота, энергія и отвѣтственность административнаго дѣйствія требуетъ, чтобы оно было ввѣрено одному лицу [7]). Но, безъ сомнѣнія, это дѣйствіе административной власти, ввѣренное одному лицу, было бы источникомъ произвольныхъ, необдуманныхъ актовъ, если бы самъ законъ

---

[1]) За нѣкоторыми исключеніями, которыя будутъ указаны ниже.

[2]) Учр. мин., ст. 2 и 269.

[3]) Тамъ же, ст. 270.

[4]) Тамъ же, ст. 271.

[5]) Тамъ же, ст. 272 и учр. гос. сов., ст. 36.

[6]) Учр. мин., ст. 273.

[7]) *Etudes administratives*, т. I, гл. II, стр. 63 и слѣд. „En premier lieu, l'action est toujours confiée à un agent unique... En second lieu, l'agent qui est appelé à prendre des résolutions, est assisté d'un conseil. L'administration est surveillée... Enfin l'administration est tenue à des devoirs déterminés". Изъ послѣдняго правила Вивьенъ выводитъ необходимость административной юстиціи, къ которой граждане обращаются въ случаѣ нарушенія администраціею ихъ правъ. Въ заключеніе своего очерка, онъ говоритъ: „Un agent unique pour l'exécution, un conseil placé près de lui pour l'éclairer, une surveillance continue et générale, des juridictions pour assurer le respect de la loi et des droits privés: telles sont donc les bases fondamentales de l'organisation administrative".

не обставилъ его извѣстными условіями. Если законъ справедливо желаетъ достигнуть большей быстроты администраціи чрезъ порученіе ея одному лицу, то выгоды быстроты не окупались бы при томъ предположеніи, что единоличное управленіе повлечетъ за собою необдуманность рѣшеній и даже произвольность дѣйствій. Поэтому Вивьенъ и говоритъ, что, во вторыхъ, органы, призванные къ принятію рѣшеній, должны быть вспомоществуемы совѣтомъ. Это правило предназначено служить коррективомъ произвольности и поспѣшности, которымъ подвергаются органы, предоставленные самимъ себѣ. Дѣйствительно, хотя рѣшеніе дѣла требуетъ иногда энергіи и быстроты, но это рѣшеніе должно быть основано на предварительномъ глубокомъ изученіи дѣла, на предварительномъ собраніи всѣхъ свѣдѣній, касающихся даннаго вопроса, что̀ одному лицу сдѣлать невозможно. Вслѣдствіе этого, самъ законъ требуетъ, чтобы глава извѣстнаго административнаго вѣдомства испрашивалъ совѣты у установленія, для того назначеннаго. Таковы два условія, которыми должны быть обставлены единоличные органы администраціи, т. е., чтобы рѣшенія ихъ были основаны на предварительномъ изученіи дѣла, порученномъ подчиненному установленію. Впрочемъ, въ этомъ отношеніи должно различать двѣ стороны одного и того же дѣла, именно: должно различать между докладомъ и совѣтомъ. Рѣшеніе министра могло быть основано, во первыхъ, на докладѣ, т. е. на совокупности свѣдѣній, справокъ, разъясняющихъ дѣло, поступающее на его разрѣшеніе, на докладѣ, изготовленномъ въ опредѣленномъ канцелярскомъ порядкѣ въ отдѣльномъ департаментѣ. Во вторыхъ, рѣшеніе министра можетъ быть основано на постановленіи его совѣта, куда поступаютъ важнѣйшіе доклады по дѣламъ, имѣющимъ особенное значеніе, по тѣмъ дѣламъ, по которымъ самъ законъ требуетъ, чтобы министръ выслушивалъ мнѣніе своего совѣта. Отсюда и возникаютъ двоякаго рода учрежденія при министрѣ: департаменты и совѣтъ. Въ третьихъ, хорошее административное устройство требуетъ установленія для единоличныхъ органовъ должной отвѣтственности. Нигдѣ вопросъ объ отвѣтственности не играетъ такой важной роли, какъ въ административныхъ учрежденіяхъ, потому что здѣсь рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Ему предоставляется извѣстная свобода дѣйствій, которая тогда только не превращается въ произволъ, когда будетъ обставлена извѣстными условіями отвѣтственности. Организація отвѣтственности слагается изъ двухъ моментовъ: а) государство должно быть вооружено надзоромъ за дѣятельностью министерства; этому требованію надзора соотвѣтствуетъ у насъ система отчетности; б) законодательство должно опредѣлить условія самой отвѣтственности въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. усло

вія возбужденія уголовнаго преслѣдованія противъ лицъ административнаго вѣдомства, которыя преступаютъ предѣлы своихъ полномочій или вообще не оправдываютъ возложеннаго довѣрія. Разсмотримъ эти условія въ подробности.

§ 193. Первому условію удовлетворяетъ начало, изложенное въ ст. 1 учр. мин.: управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется отдѣльному лицу по непосредственному избранію Императорскаго Величества. Это лицо является отвѣтственнымъ за всѣ дѣйствія министерства, но, съ другой стороны, оно получаетъ право направленія всѣхъ дѣйствій своего вѣдомства. Мы видѣли уже, какими правами, по ст. 194, облекается министръ. Но министерское управленіе должно быть обставлено нѣкоторыми установленіями, содѣйствующими большей обдуманности, зрѣлости всѣхъ рѣшеній министерства. Такими установленіями являются: части министерства, предназначенныя для доклада, и совѣтъ, состоящій при министрѣ. Къ этимъ двумъ кореннымъ установленіямъ приравниваются всѣ другія. Установленіями докладывающими, по общему правилу, являются департаменты и канцелярія министра. Департаментовъ при каждомъ министерствѣ нѣсколько [1]), соотвѣтственно отраслямъ управленія, входящимъ въ составъ каждаго изъ министерствъ. Канцелярія министра назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ. Департаменты состоятъ изъ директоровъ, вице-директоровъ, начальниковъ отдѣленій (такъ какъ департаменты раздѣляются на отдѣленія), столоначальниковъ и т. д. Составъ канцеляріи установленъ на подобномъ же основаніи. Директоры департаментовъ опредѣляются Высочайшимъ приказомъ, по представленію министра; начальники отдѣленій назначаются самими министрами [2]). Департаменты и канцелярія министра суть установленія, конкурирующія между собою, потому что дѣятельность ихъ однородна. Въ чемъ же заключается различіе между департаментами и канцеляріей министра? Въ канцелярію министра поступаютъ дѣла особенно важныя, каковы: а) Высочайшія повелѣнія и указы; б) сношенія министра съ генералъ-губернаторами и другими министрами; в) дѣла особенной важности по текущему управленію; г) жалобы на распоряженія начальства, подвѣдомственнаго министру; д) отзывы на распоряженія министра; наконецъ е) дѣла секретныя [3]). Изъ всей этой массы дѣлъ доклады подготовляются канцеляріей только по дѣламъ секретнымъ; прочія же дѣла должны быть распредѣлены

[1]) За немногими исключеніями: таковы министерства юстиціи и народнаго просвѣщенія.

[2]) Учр. мин., ст. 4—10, 20—22, 33, 34.

[3]) Тамъ же, ст. 54.

между департаментами, при чемъ это распредѣленіе предоставляется директору канцеляріи. Причина такого распорядка та, что законы требуютъ разсмотрѣнія данныхъ дѣлъ учрежденіемъ, спеціально для этого назначеннымъ; исключеніе составляютъ дѣла секретныя, которыя рѣшаются самимъ министромъ. Впрочемъ, изъ всей массы остальныхъ дѣлъ министръ можетъ оставить непосредственно у себя нѣкоторыя дѣла особенной важности, съ тѣмъ, чтобы они доложены были ему чрезъ канцелярію. Всѣ остальныя дѣла распредѣляются между департаментами, которые являются нормальными органами доклада, такъ что ни одно дѣло не можетъ поступить въ совѣтъ министра, не побывавши предварительно въ департаментѣ [1]). Составивъ докладъ, департаментъ представляетъ дѣло на окончательное разрѣшеніе министра.

Но исчерпывается ли задачею докладовъ вся дѣятельность департаментовъ? Дѣйствительно ли все управленіе сосредоточивается въ рукахъ министра? На этотъ вопросъ отвѣтъ долженъ быть данъ отрицательный; департаменты не только изготовляютъ доклады, но имѣютъ и свою степень власти. Это объясняется историческимъ происхожденіемъ департаментовъ. Мы видѣли [2]), что весьма многіе департаменты образованы изъ тѣхъ коллегій или главныхъ управленій, которымъ нѣкогда были ввѣрены задачи центральнаго управленія; что по учрежденію министерствъ 1802 г. эти коллегіи сохранили свою самостоятельность, которую не вполнѣ утратили и послѣ введенія ихъ въ составъ соотвѣтствующаго министерства. Посему департаменты министерствъ во многихъ отношеніяхъ являются мѣстами центральнаго управленія, непосредственнаго завѣдыванія тою или другою частью. Можно сказать, что именно это обстоятельство обусловливаетъ централизацію нашего управленія, сообщаетъ ей тотъ бюрократическій характеръ, который вызвалъ не одну справедливую жалобу. Оно низводитъ министерство — установленіе главнымъ образомъ политическое — на степень административнаго мѣста, погруженнаго во всѣ мелочи управленія; оно ведетъ къ сосредоточенію въ органахъ центральнаго управленія многихъ вопросовъ, которые съ бо́льшимъ удобствомъ могли бы быть переданы установленіямъ мѣстнымъ; наконецъ, оно примѣняетъ начало единоличное къ такимъ предметамъ, гдѣ польза дѣла требовала бы коллегіальнаго устройства. Трощинскій ничего не имѣлъ противъ министровъ, какъ высшихъ блюстителей и руководителей опредѣленнаго числа однородныхъ коллегій. Онъ возставалъ противъ обра-

[1]) Тамъ же, ст. 100.

[2]) См. выше, § 187 и 188.

щенія коллегій въ департаменты, принявшіе отъ нихъ права и обязанности по управленію и притомъ на началахъ единоличной власти.

Въ виду такого двоякаго значенія департаментовъ, производящіяся въ нихъ дѣла раздѣляются на три разряда: на текущія, чрезвычайныя и нетерпящія времени [1]). Дѣла текущія разрѣшаются въ самомъ департаментѣ подъ дирекціей и подписью директора, а исполненіе по нимъ чинится въ соотвѣтствующемъ отдѣленіи [2]). Только нѣкоторыя изъ дѣлъ текущихъ представляются министру; именно, сюда относятся: 1) „дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, министру равными“, и 2) дѣла, которыя онъ самъ велитъ себѣ представить [3]). Подъ именемъ дѣлъ чрезвычайныхъ разумѣются: 1) дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены силою существующихъ законовъ и правилъ; 2) особенно важныя дѣла, требующія особенныхъ мѣръ или преслѣдованія виновныхъ [4]). Эти дѣла представляются на разрѣшеніе министра. По всѣмъ дѣламъ, представляемымъ на разрѣшеніе министра, доклады совершаются въ двухъ видахъ: 1) въ видѣ записокъ, изготовленныхъ въ департаментѣ съ проектомъ заключенія; эти записки изготовляются только по дѣламъ особенно важнымъ и сложнымъ; 2) дѣла не столь важныя представляются министру въ подлинникѣ, со справками департамента.

Дѣла, нетерпящія времени, не составляютъ отдѣльнаго рода дѣлъ, требующихъ особой власти для ихъ разрѣшенія. Они подлежатъ только скорѣйшему разрѣшенію и разсматриваются въ департаментахъ [5]).

§ 194. Совѣщательными учрежденіями въ министерствахъ являются: а) совѣтъ министра; б) общія присутствія въ департаментахъ; в) спеціальные совѣты, состоящіе при нѣкоторыхъ департаментахъ.

Совѣтъ министра есть высшее установленіе въ министерствѣ, поставленное выше всѣхъ департаментовъ. По ст. 11 учр. мин., онъ имѣетъ слѣдующее значеніе. Въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ имѣется много департаментовъ, изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ составляется общее собраніе. Но эта ст. 11 не имѣетъ практическаго значенія, потому что и въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ немного департаментовъ, существуетъ совѣтъ министра (напримѣръ, въ мини-

---

[1]) Учр. мин., ст. 84.
[2]) Тамъ же, ст. 85, 86.
[3]) Тамъ же, ст. 87.
[4]) Тамъ же, ст. 88.
[5]) Тамъ же, ст. 89.

стерствѣ народнаго просвѣщенія). Совѣтъ министра составляется изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ и изъ лицъ, особо назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію; кромѣ того, въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы постороннія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній. Компетенція совѣта опредѣляется ст. 97 [1]), на основаніи которой въ совѣтъ министра поступаютъ: 1) дѣла законодательнаго характера, т. е. каждый законопроектъ, выработанный въ министерствѣ, прежде чѣмъ онъ поступитъ въ законодательное учрежденіе, долженъ предварительно поступить на разсмотрѣніе совѣта министра [2]); 2) совѣту принадлежитъ предварительное разсмотрѣніе годовой смѣты министерства; 3) важнѣйшія распоряженія по хозяйственному управленію, составленіе условій на подряды, производство подрядовъ и т. д.; 4) дѣла административной юстиціи—по притязаніямъ частныхъ людей на казну и по иску казны съ частныхъ лицъ; 5) дѣла по надзору за дѣйствіями мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству, и по жалобамъ на нихъ [3]); 6) дѣла по упущеніямъ разныхъ чиновниковъ и о преданіи ихъ суду [4]); 7) дѣла по производству въ чины и опредѣленію наградъ по департаментамъ и предположенія объ особыхъ испытаніяхъ по должности, для отправленія коихъ требуются спеціальныя познанія [5]); 8) всѣ другія дѣла, какія министръ сочтетъ нужнымъ предложить на обсужденіе совѣта [6]). Такимъ образомъ, компетенція совѣта министра слагается изъ компетенціи легальной, такъ какъ нѣкоторыя дѣла силою самого закона должны быть представляемы на разсмотрѣніе совѣта, и изъ компетенціи факультативной, дающей министру право передавать тѣ или другія дѣла на разсмотрѣніе совѣта.

Постановленія совѣта не имѣютъ для министра обязательной силы, такъ что онъ можетъ принять рѣшеніе, несогласное съ мнѣніемъ совѣта; но въ такомъ случаѣ, при представленіи дѣла высшему правительству, напр., въ государственный совѣтъ, мнѣніе совѣта кратко прописывается, для того, чтобы высшее государственное учрежденіе могло видѣть, въ чемъ заключалось разногласіе министра съ совѣтомъ. Исполненіе постановленія совѣта поручается одному изъ департаментовъ, по принадлежности, т. е. тому, въ которомъ дѣло первоначально возникло [7]).

[1]) Эта ст. измѣнена: 5-й пунктъ ея вовсе отмѣненъ, а 17-й замѣненъ.

[2]) Тамъ же, пп. 1, 2 и ст. 200.

[3]) Тамъ же, ст. 97, пп. 8—11, 13—15 и 18.

[4]) Тамъ же, п. 16.

[5]) Тамъ же, п. 17 по прод. 1886 г.

[6]) Тамъ же, ст. 98.

[7]) Тамъ же, ст. 110, 112, 114. Послѣднее правило представляетъ нѣкоторыя исключенія, о которыхъ будетъ сказано ниже.

Учреждая совѣтъ при министрѣ, законъ рекомендуетъ совѣщательный порядокъ и для отдѣльныхъ департаментовъ, т. е., чтобы важныя дѣла разсматривались въ общемъ присутствіи департамента, состоящемъ изъ директора, вице-директора и начальниковъ отдѣленій. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ здѣсь одинаковъ съ разсмотрѣніемъ дѣлъ въ совѣтѣ министра [1]).

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ есть еще спеціальные совѣты, напримѣръ: совѣтъ торговли и мануфактуръ, медицинскій, главнаго управленія по дѣламъ печати и другія спеціальныя установленія, которыя мы укажемъ въ своемъ мѣстѣ.

§ 195. Послѣдній вопросъ въ организаціи министерствъ есть вопросъ о контролѣ надъ министерствами и объ отвѣтственности министровъ. Чтобы контроль надъ министрами могъ быть осуществленъ, для этого необходимо, во первыхъ, чтобы главноначальствующее лицо, т. е. министръ, могло удостовѣриться въ правильности дѣлопроизводства въ каждомъ установленіи, находящемся въ его вѣдомствѣ. Эта цѣль достигается посредствомъ такъ называемыхъ ревизій, производство которыхъ рекомендуется закономъ по каждому департаменту и по всему министерству. Директоръ обязанъ производить ревизію дѣлъ во всѣхъ отдѣленіяхъ департаментовъ и столовъ; независимо отъ этого министръ производитъ ревизію всѣхъ департаментовъ чрезъ особо избранныхъ лицъ [2]). Но ревизія есть актъ, исходящій отъ самого министра, и составляетъ, такъ сказать, домашнее средство министерства.

Болѣе важнымъ средствомъ является отчетность. Подъ именемъ отчетности министерствъ разумѣется обязанность представленія извѣстныхъ свѣдѣній о положеніи дѣлъ въ каждомъ министерствѣ. Эти свѣдѣнія касаются, во первыхъ, денежныхъ вопросовъ—исполненія смѣты каждаго министерства. По государственной росписи ежегодно отпускаются на каждое министерство опредѣленныя суммы и въ самой росписи распредѣляются по отдѣльнымъ статьямъ въ каждомъ министерствѣ, такъ что каждое министерство имѣетъ спеціальный бюджетъ. Отсюда возникаетъ необходимость провѣрки употребленія назначенныхъ суммъ на каждый предметъ, съ провѣркою, притомъ, необходимости произведенныхъ расходовъ и правильности траты. Порядокъ денежной отчетности опредѣлялся ст. 160—174 учр. министерствъ; но въ настоящее время, вслѣдствіе преобразованія правилъ отчетно-

---

[1]) Тамъ же, ст. 117.

[2]) Тамъ же, ст. 150—157.

сти и порядка дѣйствій государственнаго контроля, послѣдній провѣряетъ исполненіе росписи другимъ способомъ, о которомъ будетъ сказано ниже. Во вторыхъ, министръ представляетъ годовой отчетъ о состояніи управленія ввѣренной ему части. Отчеты о дѣлахъ по каждой части управленія представляются на усмотрѣніе Государя. Предварительное составленіе ихъ, на основаніи ст. 175 и слѣд. учр. мин., поручается отдѣльнымъ департаментамъ, и уже изъ департаментскихъ отчетовъ составляется общій министерскій отчетъ. Въ отчетѣ должны быть указаны: состояніе дѣлъ за предшествующій годъ, успѣхи, сдѣланные министерствомъ въ теченіе прошлаго года, причины, замедляющія исполненіе бумагъ, результаты новыхъ законоположеній, изданныхъ правительствомъ, и вліяніе ихъ на ту или другую часть и т. д. Разсмотрѣніе этихъ отчетовъ, по учрежденію 1802 г., сосредоточивалось въ правительствующемъ сенатѣ, но сенатъ не имѣлъ средствъ провѣрять отчеты и требовать объясненій отъ министровъ. Съ учрежденіемъ государственнаго совѣта, разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ отчетовъ поручалось этому установленію. Въ настоящее время отчеты представляются на Высочайшее усмотрѣніе и разсматриваются предварительно особой коммиссіей по Высочайшему избранію; окончательное же разсмотрѣніе ихъ должно происходить въ совѣтѣ министровъ. Наконецъ, въ третьихъ, отъ министерствъ требуются отчеты о видахъ и предположеніяхъ касательно улучшенія въ различныхъ частяхъ управленія. Значеніе этого вида отчетовъ довольно неопредѣленно. Законъ говоритъ такъ: „успѣшное управленіе каждой части предполагаетъ твердый и постоянный планъ ея усовершенія“ [1]). Это постановленіе должно понимать въ томъ смыслѣ, что для улучшенія каждой части управленія необходимъ предварительный планъ ея усовершенствованія; на этомъ основаніи на каждаго министра возлагается обязанность составить планъ будущаго управленія и представить на Высочайшее усмотрѣніе. На министра возлагается обязанность отъ времени до времени докладывать о томъ, до какой степени представленный планъ приведенъ въ исполненіе. Отчеты этого рода являются, слѣдовательно, средствомъ наблюденія, насколько каждое министерство, независимо отъ исполненія текущихъ дѣлъ, совершенствуетъ ввѣренную ему часть, по плану, имъ составленному и одобренному верховною властью.

§ 196. Отъ отчетности, которая является только средствомъ надзора за министерствами, должно отличать отвѣтственность мини-

---

[1]) Тамъ же, ст. 188.

стровъ, какъ средство пресѣченія злоупотребленій, совершающихся въ министерствѣ. Вопросъ объ отвѣтственности министровъ имѣетъ спеціальную, особенную постановку въ отдѣльныхъ государствахъ, вслѣдствіе чего невозможно провести параллели между отвѣтственностью министровъ въ неограниченныхъ монархіяхъ и отвѣтственностью въ государствахъ конституціонныхъ, а потому намъ приходится указать здѣсь не столько пункты сходства между тою и другою отвѣтственностью, сколько пункты различія [1]).

Отвѣтственность министровъ въ Англіи и другихъ конституціонныхъ государствахъ, какъ извѣстно, явилась орудіемъ ограниченія королевской прерогативы въ пользу народнаго представительства. Подъ вліяніемъ министерской отвѣтственности и выработалось въ Англіи то положеніе, что особа короля неприкосновенна и священна, что онъ не отвѣтствуетъ за дѣйствія министерства. Но отсюда возникаютъ и особыя права для министровъ: 1) ни одно распоряженіе правительства не можетъ имѣть силы, если оно не скрѣплено министромъ; 2) скрѣпа влечетъ за собою отвѣтственность скрѣпившаго. Въ государствахъ конституціонныхъ отвѣтственность министровъ имѣетъ болѣе политическій, нежели юридическій характеръ. Министры болѣе отвѣтствуютъ за направленіе политики, нежели за законность своихъ дѣйствій. Въ тѣхъ случаяхъ, когда палата возбуждаетъ преслѣдованіе противъ министра, хотя бы уголовное, это преслѣдованіе является скорѣе оружіемъ партіи для низложенія противника, нежели актомъ правосудія. Если мы разсмотримъ извѣстнѣйшіе процессы, производившіеся во Франціи и Англіи, то увидимъ, что юридическая отвѣтственность министровъ была болѣе политическимъ орудіемъ, средствомъ отдѣлаться отъ противника, нежели средствомъ установленія правильнаго соотношенія между законами и распоряженіями, и что палаты не преслѣдовали другой цѣли. Отсюда само собою понятно и другое положеніе: юридическая отвѣтственность министровъ, т. е. возбужденіе уголовнаго преслѣдованія противъ совѣтниковъ короны, имѣла смыслъ и значеніе только до тѣхъ поръ, пока не установилось правильнаго вліянія палатъ на дѣла; до тѣхъ поръ, пока вліяніе короны на дѣла было сильно, а вліяніе палатъ слабо, у послѣднихъ было

---

[1]) Литература: Б. Констанъ (B. Constant), *Cours de politique constitutionnelle.*—А. Шербюлье (A. Cherbuliez), *Théorie des garanties constitutionnelles*, т. II. — Р. ф.-Моль (R. v. Mohl), *Die Verantwortlichkeit der Minister* etc.—Буддеусъ (Buddeus), *Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionnellen Monarchien.*—А. Самуели (Samuely), *Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionnellen Monarchie.*—Францъ Гауке (Fr. Hauke), *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit* etc., Wien 1880 г.

единственное средство противъ дѣйствій министровъ—пригрозить уголовнымъ преслѣдованіемъ; но какъ только установилось правильное вліяніе палатъ на рѣшеніе дѣлъ, онѣ не прибѣгаютъ къ уголовному преслѣдованію совѣтниковъ короны, министровъ,—министерства отвѣчаютъ предъ ними болѣе всего за направленіе своей политики, и когда политика министерства не одобряется палатою, то министерство падаетъ.

Само собою разумѣется, указанныя начала непримѣнимы къ отвѣтственности министровъ въ государствахъ неограниченныхъ. Если въ этихъ государствахъ и существуетъ политическая отвѣтственность министровъ, то она не имѣетъ надобности формулироваться въ положеніяхъ закона, потому что отъ Монарха зависитъ устранить министра, котораго мнѣнія не соотвѣтствуютъ направленію правительства. Весьма естественно, что Монархъ не затрудняется устранить министра, всѣ убѣжденія котораго противны существующимъ установленіямъ. Такимъ образомъ, то, что мы сказали о политической отвѣтственности министровъ за направленіе политики въ государствахъ конституціонныхъ, въ государствахъ неограниченныхъ не можетъ быть формулировано въ законодательствѣ; такая отвѣтственность составляетъ, такъ сказать, негласное средство между неограниченнымъ Монархомъ и его совѣтниками. Поэтому наше законодательство и обращаетъ вниманіе на юридическую отвѣтственность министровъ и, прежде всего, на предметы отвѣтственности.

Юридическая отвѣтственность министровъ, по ст. 251, является въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда министръ превышаетъ предѣлы своей власти, слѣдовательно, когда онъ а) издаетъ распоряженіе въ отмѣну существующихъ законовъ, и б) когда онъ, миновавъ установленный порядокъ, издаетъ распоряженіе, требующее разсмотрѣнія его въ законодательномъ порядкѣ; 2) министръ отвѣтствуетъ за бездѣйствіе власти, или, какъ говоритъ законъ: „когда министръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ". Изъ ст. 251 вытекаютъ слѣдующія весьма важныя послѣдствія. Поводы къ отвѣтственности по бездѣйствію власти могутъ возникнуть изъ разсмотрѣнія дѣйствій подчиненнаго управленія, когда окажется, что это управленіе дѣйствуетъ неправильно по винѣ министра; слѣдовательно, этого рода поводы, сами по себѣ взятые, не имѣютъ непосредственнаго отношенія къ дѣятельности министра. Поводы самостоятельные могутъ возникнуть изъ превышенія власти. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ непосредственными актами министра. Этимъ объясняется, почему отдѣлъ объ отвѣтственности министровъ зани-

мается почти исключительно опредѣленіемъ того, что̀ должно считаться превышеніемъ власти. Законъ, въ данномъ случаѣ, идетъ путемъ отрицательнымъ. Высказавъ общее положеніе, что министръ превышаетъ свою власть, присвоивая себѣ законодательныя права, законъ обращается къ исчисленію случаевъ, когда министръ не можетъ считаться превысившимъ власть. На основаніи ст. 253 [1]) и слѣд. не считается превышеніемъ власти: а) когда министръ дѣйствовалъ по уполномочію верховной власти; б) когда онъ дѣйствовалъ по ст. 195 учр. мин., т. е., когда принялъ чрезвычайную мѣру и можетъ объяснить ея настоятельность и невозможность дожидаться предварительнаго разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ; наконецъ, в) когда министръ издалъ распоряженіе, служащее къ подтвержденію законовъ существующихъ или къ исполненію ихъ.

Указанныя постановленія имѣютъ въ виду, такъ сказать, формальныя опредѣленія превышенія власти. Другія постановленія закона касаются матеріальной стороны дѣла—вреда, происходящаго отъ неправильныхъ дѣйствій министровъ. Но въ данномъ случаѣ законъ уклоняется отъ всякаго положительнаго опредѣленія. Напротивъ, онъ и здѣсь останавливается на случаяхъ неотвѣтственности министровъ больше, чѣмъ на случаяхъ отвѣтственности. Ст. 255 гласитъ, что а) вредный законъ, хотя бы и предложенный министромъ, но принятый и утвержденный законодательнымъ порядкомъ, не влечетъ за собою отвѣтственности министра, потому что утвержденіе само собою снимаетъ такую отвѣтственность; б) распорядительная мѣра, предложенная министромъ, но принятая сенатомъ или Высочайше одобренная, также не влечетъ для министра отвѣтственности. Но здѣсь законъ дѣлаетъ оговорку: „развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе“. Смыслъ этого постановленія — тотъ, что министръ подвергается отвѣтственности въ томъ случаѣ, если умышленно ввелъ въ заблужденіе сенатъ или верховную власть. Наконецъ, в) министръ не отвѣчаетъ за такія распоряженія, которыя прямо присланы ему къ исполненію и имъ не скрѣплены.

Таковы постановленія закона относительно предметовъ отвѣтственности министра,—постановленія—нельзя не замѣтить этого—довольно неопредѣленныя. Всѣ постановленія объ отвѣтственности вращаются, главнымъ образомъ, около вопроса о превышеніи власти. Поэтому сила ихъ зависитъ отъ точности опредѣленія предѣловъ власти министровъ. Но именно этотъ вопросъ разрѣшенъ въ учрежденіи министерствъ наименѣе точно. Хотя Сперанскій и говорилъ,

---

[1]) Сравн. ст. 253 учр. мин. и ст. 51 осн. зак., примѣч.

что прежнее учрежденіе министерствъ отличалось недостаткомъ отвѣтственности, но и имъ созданное не удовлетворило многихъ и вызвало жестокія замѣчанія Трощинскаго [1]).

Затѣмъ законъ говоритъ о порядкѣ возбужденія отвѣтственности. Отвѣтственность министра можетъ быть возбуждена: 1) жалобами частныхъ лицъ, приносимыми Государю чрезъ канцелярію прошеній; впрочемъ, по смыслу ст. 259 учр. мин., эти жалобы могутъ быть приносимы и непосредственно Государю; 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ о томъ, что министръ своими распоряженіями побуждаетъ ихъ отступать отъ законовъ; 3) производствомъ суда надъ должностными лицами министерства, когда окажется, что злоупотребленія этихъ лицъ были вызваны распоряженіями министра; 4) обозрѣніемъ губерній, когда окажется, что злоупотребленія въ губерніи зависѣли отъ дѣйствія министра; 5) разсмотрѣніемъ отчетовъ, поступающихъ на разсмотрѣніе Императора; наконецъ, 6) если откроютъ въ подчиненныхъ ему мѣстахъ какія либо злоупотребленія, которыя находятся въ связи съ распоряженіями министра. Какое же движеніе могутъ получить всѣ эти жалобы и заявленія? Такъ какъ министерства непосредственно подчинены верховной власти, то каждое изъ такихъ заявленій о злоупотребленіяхъ министра должно быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе и получаетъ ходъ только съ Высочайшаго утвержденія, и то въ томъ только случаѣ, когда дѣйствія министра привели къ важному государственному ущербу и злоупотребленіямъ. Если Государь сочтетъ поводы къ отвѣтственности заслуживающими уваженія, то передаетъ дѣло на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Дѣло поступаетъ непосредственно въ общее собраніе, гдѣ избирается особая коммиссія для производства слѣдствія, которое, по окончаніи его, представляется, вмѣстѣ съ мнѣніемъ коммиссіи, на Высочайшее усмотрѣніе. Мнѣніе государственнаго совѣта можетъ имѣть двоякія послѣдствія: если окажется, что министръ дѣйствовалъ безъ всякаго злого умысла и произвелъ безпорядокъ въ управленіи и государственный ущербъ по неспособности къ управленію, то онъ лишается Высочайшаго довѣрія и устраняется отъ должности; если же окажется, что дѣйствія министра заключаютъ въ себѣ признаки преступленія, то онъ предается верховному уголовному суду, на основаніи ст. 1062 уст. уг. суд., при чемъ обвинительный актъ составляется на основаніи слѣдствія коммиссіи государственнаго совѣта, которое играетъ, такимъ образомъ, роль предварительнаго слѣдствія [2]).

---

[1]) См. назв. записку, стр. 74 и слѣд.

[2]) Верховный уголовный судъ не есть установленіе постоянно существующее. Онъ учреждается на каждый случай по особому Высочайшему указу. Судъ соста-

Ж. Организація отдѣльныхъ министерствъ.

§ 197. При разсмотрѣніи отдѣльныхъ министерствъ мы должны имѣть въ виду два вопроса: о кругѣ вѣдомства каждаго изъ нихъ, или о раздѣленіи задачъ между высшими административными установленіями, и о классификаціи министерствъ, или о тѣхъ группахъ, въ которыя могутъ быть собраны по общности ихъ цѣли всѣ отдѣльныя отрасли управленія.

Вопросъ о задачахъ каждаго министерства, о кругѣ ихъ вѣдомства, принципіально долженъ быть разрѣшенъ тѣмъ, что министерства соотвѣтствуютъ одной изъ общихъ и основныхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ. Отсюда понятно, что развитіе отдѣльныхъ управленій находится въ тѣснѣйшей связи съ процессомъ уясненія этихъ цѣлей въ самомъ государствѣ. Самыми элементарными задачами государства являются: 1) внѣшнія его сношенія съ другими державами, съ цѣлью обезпеченія взаимныхъ выгодъ, обезпеченія своей безопасности и благосостоянія путемъ мирнымъ, посредствомъ переговоровъ, слѣдовательно задача внѣшнихъ сношеній, или такъ называемыхъ иностранныхъ дѣлъ; 2) организація внѣшней и внутренней безопасности—организація военныхъ силъ, которая, согласно средствамъ войны, распадается на морскую и сухопутную, слѣдовательно задача организаціи военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ; 3) задача финансовыхъ средствъ, которыми должно располагать государство для своего существованія, также составляетъ элементарную задачу государственнаго управленія; сюда относятся: изысканіе, упорядоченіе и употребленіе всѣхъ источниковъ государственныхъ доходовъ; наконецъ, 4) государство, съ самаго момента своего появленія, по отношенію къ обществу исполняетъ также элементарную задачу, вытекающую изъ общей идеи охраненія мира внутри—правосудіе, первоначально являющееся въ видѣ самосуда. Эти четыре задачи уясняются сами собой, при разсмотрѣніи коренныхъ цѣлей государства; онѣ опредѣляются условіями внѣшней и внутренней безопасности и внутренняго мира. И дѣйствительно, эти части управленія издавна получали опредѣленную организацію. Если имѣть въ виду только указанныя задачи, то можно сказать, что государственная администрація имѣетъ цѣлью обезпеченіе существованія государства, поддержаніе внутренняго мира и доставленіе

является подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя государственнаго совѣта, изъ предсѣдателей департаментовъ совѣта и первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ сената и въ общемъ ихъ собраніи. Прокурорскія обязанности возлагаются на министра юстиціи.

правительству матеріальныхъ средствъ. Но затѣмъ, съ бо́льшимъ развитіемъ государства, оно беретъ на себя рядъ задачъ, которыя касаются внутренняго благосостоянія, развитія умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія цѣлаго общества. Эта совокупность обширныхъ задачъ получаетъ названіе внутренняго управленія. Подъ внутреннимъ управленіемъ разумѣютъ совокупность тѣхъ мѣръ, которыми государство содѣйствуетъ осуществленію цѣлей умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія общества; таковы предметы: народнаго просвѣщенія, управленія путей сообщенія, содѣйствія земледѣлію, торговлѣ, промышленности и т. д. Эти задачи получаютъ осуществленіе свое въ новѣйшее время, когда государство поняло свою задачу въ отношеніи къ обществу гораздо шире, чѣмъ оно понимало ее въ прежнее время [1]).

---

[1]) Согласно современнымъ потребностямъ, въ государствахъ западно-европейскихъ министерства существуютъ въ слѣдующемъ видѣ:

Въ Англіи кабинетъ составляется изъ высшихъ должностныхъ лицъ королевства и статсъ-секретарей, управляющихъ отдѣльными вѣдомствами. Именно, въ составъ кабинета входятъ: 1) первый лордъ казначейства (премьеръ); 2) лордъ-канцлеръ; 3) лордъ-президентъ тайнаго совѣта; 4) лордъ-хранитель малой печати; 5) канцлеръ казначейства; 6) первый лордъ адмиралтейства; 7) статсъ-секретари: а) внутреннихъ дѣлъ, б) иностранныхъ дѣлъ, в) колоній, г) военныхъ дѣлъ, д) Индіи; 8) генералъ-почтмейстеръ; 9) президентъ торговаго бюро; 10) предсѣдатель бюро мѣстнаго управленія. Впрочемъ число этихъ лицъ увеличивается или уменьшается, смотря по условіямъ составленія кабинета.

Во Франціи высшее управленіе ввѣрено одиннадцати министерствамъ: 1) министръ юстиціи, хранитель печати; 2) министръ иностранныхъ дѣлъ; 3) министръ внутреннихъ дѣлъ; 4) министръ военный; 5) министръ морскихъ силъ и колоній; 6) министръ финансовъ; 7) министръ народнаго просвѣщенія, вѣроисповѣданій и изящныхъ искусствъ; 8) министръ общественныхъ работъ; 9) министръ торговли и промышленности; 10) министръ земледѣлія; 11) министръ почтъ и телеграфовъ.

Въ Австро-Венгріи, благодаря раздѣленію этого государства на двѣ самостоятельныя части, имѣются: I—министры, общіе для всей монархіи; они суть: 1) министръ иностранныхъ дѣлъ; 2) министръ имперскихъ финансовъ и 3) военный министръ; II—въ Цислейтаніи дѣйствуютъ слѣдующія министерства: 1) внутреннихъ дѣлъ; 2) торговли и промышленности; 3) вѣроисповѣданій и народнаго просвѣщенія; 4) юстиціи; 5) земледѣлія; 6) финансовъ; 7) народной защиты. Изъ министровъ составляется совѣтъ, имѣющій особаго президента; III—земли Транслейтанскія имѣютъ министерство, образованное на тѣхъ же основаніяхъ, но съ нѣкоторыми отличіями въ распредѣленіи задачъ. Именно, въ составѣ транслейтанскаго министерства имѣются: 1) министръ двора; 2) юстиціи; 3) Кроатіи и Словацкихъ земель; 4) народнаго просвѣщенія и вѣроисповѣданій; 5) путей сообщенія и публичныхъ сооруженій; 6) народной защиты; 7) финансовъ; 8) внутреннихъ дѣлъ; 9) земледѣлія, торговли и промышленности.

Въ Пруссіи имѣются: 1) министръ двора; 2) иностранныхъ дѣлъ; 3) финансовъ; 4) духовныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и дѣлъ врачебныхъ; 5) торговли,

§ 198. Наши министерства образовались путемъ чисто практическимъ, т. е. путемъ раздѣленія между отдѣльными министрами разныхъ государственныхъ коллегій, приблизительно сродныхъ по своему назначенію. Такихъ частей управленія признано было 8: военно-сухопутныхъ и морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія [1]). 25 іюля [2]) 1810 г. послѣдовало первое раздѣленіе государственныхъ дѣлъ; тогда уже признано пять главныхъ группъ, на которыя раздѣляются министерства: 1) внѣшнія сношенія—министерство иностранныхъ дѣлъ, 2) устройство внѣшней безопасности—министерство военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ, 3) устройство государственной экономіи, 4) устройство суда гражданскаго и уголовнаго—министерство юстиціи и 5) устройство внутренней безопасности—министерство полиціи. Всѣ эти министерства соотвѣтствуютъ, по мысли законодателя, рубрикамъ государственныхъ задачъ. Самое непонятное—группа государственной экономіи. Экономія понимается въ данномъ случаѣ въ самомъ обширномъ смыслѣ, т. е. въ смыслѣ всѣхъ установленій, предназначенныхъ для государственнаго хозяйства и для содѣйствія благосостоянію народному. Сюда относились: министерство финансовъ, министерство народнаго просвѣщенія, ревизія государственныхъ счетовъ и главное управленіе путей сообщенія; потомъ сюда же прибавлено было главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій. Такимъ образомъ, государственная экономія обнимала собою значительное число министерствъ. Вообще же можно сказать, что здѣсь сосредоточены были два разряда государственныхъ дѣлъ: то, что можно назвать цѣлями государственнаго хозяйства—министерство финансовъ, государственное казначейство, ревизія государственныхъ счетовъ, и то, что можно назвать внутреннимъ управленіемъ—министерство внутреннихъ дѣлъ, главное управленіе почтъ и т. д. Что касается министерства полиціи, то и оно можетъ быть отнесено къ министерству государственной экономіи. Несмотря на внесеніе бо́льшаго порядка въ раздѣленіе министерствъ въ настоящее время, нельзя провести строго теоретическихъ началъ въ учрежденіи отдѣльныхъ министерствъ. Задачи, преслѣдуемыя отдѣльными министерствами, носятъ довольно смѣ-

---

промышленности и общественныхъ сооруженій; 6) внутреннихъ дѣлъ; 7) юстиціи; 8) военный; 9) земледѣлія.

Подобнымъ образомъ составлены министерства и въ другихъ государствахъ Европы.

[1]) П. С. З. № 20406.

[2]) П. С. З. № 24307.

шанный характеръ, почему раздѣленіе ихъ на группы представляется неудобнымъ. Поэтому, не увлекаясь желаніемъ группировать министерства по научнымъ соображеніямъ, мы представимъ группировку министерствъ примѣнительно къ группировкѣ ихъ въ 1810 г., сохранившей значеніе до настоящаго времени; при этомъ мы будемъ имѣть въ виду замѣчаніе, сдѣланное нами относительно группы, „государственной экономіи", т. е., что подъ нею разумѣется, съ одной стороны, совокупность учрежденій для государственнаго хозяйства, а съ другой—совокупность учрежденій, приноровленныхъ для цѣлей внутренняго управленія. Но изъ этого никакъ не слѣдуетъ, чтобы министерства представляли свою задачу въ чистомъ видѣ; напримѣръ, министерство финансовъ приноровлено къ цѣлямъ государственнаго хозяйства, т. е. къ попеченію объ источникахъ государственныхъ доходовъ и наблюденію за точнымъ передвиженіемъ государственныхъ суммъ, но въ немъ мы найдемъ также попеченіе о развитіи торговли, такъ что въ одномъ министерствѣ соединены два—министерство финансовъ и министерство торговли. То же встрѣчается и въ другихъ министерствахъ.

1. Министерство иностранныхъ дѣлъ.

§ 199. Оно завѣдуетъ внѣшними сношеніями страны. Задача, преслѣдуемая министерствомъ иностранныхъ дѣлъ, относится къ числу элементарныхъ. Отсюда понятно, что государство наше еще до учрежденія министерства иностранныхъ дѣлъ имѣло установленіе, предназначенное для дипломатическихъ цѣлей. Еще въ московскій періодъ существовалъ для этихъ цѣлей посольскій приказъ, хотя надобно сказать, что онъ предназначенъ былъ отчасти и для внутренняго управленія, и въ его вѣдѣніи находились пограничныя провинціи, которыя вновь присоединялись къ Россіи, напр.: Сибирь, Малороссія, иногда царства Казанское и Астраханское [1]). Въ ряду другихъ московскихъ приказовъ, посольскій приказъ занималъ чрезвычайно видное мѣсто и въ царствованіе Петра Великаго легко могъ быть преобразованъ въ коллегію иностранныхъ дѣлъ, которая сохранялась съ нѣкоторыми измѣненіями до самаго учрежденія министерствъ [2]). Она получила образованіе министерства въ 1811 году.

[1]) Названіе посольской палаты встрѣчается уже при Иванѣ Грозномъ (А. А. Э., т. I, № 289).—Ср. Неволинъ, т. VI, Образов. упр. и т. д., стр. 172.

[2]) До 1718 года сохранялся посольскій приказъ, называвшійся государственною посольскою канцеляріею или другими названіями. Въ 1718 г., въ общемъ расписаніи коллегій, помѣщена и коллегія иностранныхъ дѣлъ (П. С. З. № 3255); она получила особый регламентъ въ 1720 году (№ 3518).

Впрочемъ коллегія иностранныхъ дѣлъ продолжала свое существованіе до 1832 года. Въ этомъ году послѣдовало существенное преобразованіе министерства. Именно: 1) упразднена коллегія иностранныхъ дѣлъ; 2) учрежденъ совѣтъ министерства; 3) къ существовавшему уже азіатскому департаменту прибавлено три новыхъ: а) внутреннихъ сношеній, б) внѣшнихъ сношеній, в) хозяйственныхъ и счетныхъ дѣлъ. Послѣдняя реформа министерства иностранныхъ дѣлъ относится къ 1868 г. [1]).

Общія задачи министерства иностранныхъ дѣлъ опредѣляются слѣдующимъ образомъ: 1) оно предназначено для веденія политическихъ сношеній съ иностранными правительствами; 2) для покровительства въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и русскимъ интересамъ; 3) для защиты русскихъ подданныхъ, по дѣламъ ихъ, за границей, и 4) для содѣйствія къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи. Такимъ образомъ, министерство имѣетъ въ виду: 1) обезпеченіе обще-политическихъ интересовъ государства; 2) цѣли административно-общественныя и, наконецъ, 3) защиту личныхъ правъ каждаго русскаго подданнаго за границей, если они будутъ нарушены иностраннымъ государствомъ,—слѣдовательно, задачи частнаго международнаго права. Этимъ различнымъ цѣлямъ соотвѣтствуютъ и установленія, состоящія при министерствѣ иностранныхъ дѣлъ. Они раздѣляются на центральныя и заграничныя.

Центральныя установленія состоятъ въ вѣдѣніи министра иностранныхъ дѣлъ, который носитъ названіе вице-канцлера или канцлера. Вице-канцлеръ или канцлеръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ хранитель большой государственной печати, которая прикладывается къ важнѣйшимъ государственнымъ актамъ. При министрѣ иностранныхъ дѣлъ состоятъ: товарищъ его, совѣтники и чиновники особыхъ порученій. Таковы органы непосредственнаго управленія министерствомъ. Къ установленіямъ министерства относятся: 1) Совѣтъ министра [2])—состоитъ изъ товарища министра, старшихъ совѣтниковъ, двухъ штатныхъ членовъ, другихъ лицъ по Высочайшему повелѣнію и директоровъ департаментовъ. Сравнительно съ другими учрежденіями совѣтъ имѣетъ чрезвычайно слабое значеніе; законъ не указываетъ, какія дѣла должны быть передаваемы на разсмотрѣніе совѣта. Онъ ограничивается общимъ опредѣленіемъ, что „разсмотрѣнію совѣта подлежатъ всѣ дѣла, которыя министръ признаетъ нужнымъ предложить его обсужденію“. Это зависитъ, быть

---

[1]) 2-е П. С. З. № 5286. Учр. мин., ст. 2319 и слѣд. по прод. 1886 г.

[2]) Тамъ же, ст. 2329—2333.

можетъ, оттого, что задачи дипломатическія требуютъ болѣе единоличнаго управленія, чѣмъ всякія другія. Впрочемъ одна задача осуществляется непремѣнно совѣтомъ министра — производство экзамена для молодыхъ людей, желающихъ служить по дипломатической части. 2) Канцелярія министра, въ которой производится переписка по дѣламъ политическимъ, т. е. по дѣламъ особой важности, которыя требуютъ непосредственныхъ сношеній министра иностранныхъ дѣлъ съ министрами иностранныхъ дѣлъ другихъ государствъ. 3) Министерство раздѣляется на департаменты для производства текущихъ дѣлъ. Таковы: а) департаментъ внутреннихъ сношеній; его компетенціи [1]) подлежатъ всѣ сношенія Россіи съ иностранными державами о защитѣ интересовъ русскихъ подданныхъ въ предѣлахъ государствъ, входящихъ въ составъ европейскаго международнаго союза; б) азіатскій департаментъ, который предназначенъ для той же цѣли въ отношеніи государствъ восточныхъ; в) департаментъ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ — для производства по дѣламъ объ опредѣленіи на должности и увольненіи и для завѣдыванія суммами и имуществомъ министерства. При министерствѣ состоятъ: 4) архивы: а) государственный архивъ, въ которомъ хранятся болѣе важныя политическія дѣла, особенно секретныя; б) главный архивъ, гдѣ хранятся дѣла, производившіяся въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ; онъ раздѣляется на московскій и петербургскій: въ первомъ хранятся дѣла до 1801 г., а въ послѣднемъ — дѣла съ 1801 г. Управленіе государственнымъ и с.-петербургскимъ главнымъ архивомъ соединено подъ управленіемъ одного директора.

Разсмотрѣніе иностранныхъ учрежденій, каковы посольства и миссіи, составляетъ предметъ международнаго права.

2. Министерства военное и морское.

§ 200. Военно-сухопутное министерство образовалось изъ воинской коллегіи, учрежденію которой предшествовали многочисленные приказы по воинской части временъ московскихъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 2341—2344.

[2]) Приказовъ по военной части въ Москвѣ было чрезвычайно много. Сюда принадлежали:

1) Стрѣлецкій приказъ (Карамзинъ, IX, 370, 516, Котошихинъ, гл. VII, 5); 2) рейтарскій (съ 1651 года; Котош. гл. VII, 15); въ 1680 соединился съ 3) приказ. иноземскимъ (Котош., гл. VII, 14); 4) казачій прик. (1618—1646); 5) пушкарскій (съ Ивана Грознаго; Котош., гл. VII, 11), завѣдывалъ артиллерійскою и инже-

При Петрѣ Великомъ, при развитіи арміи, съ изданіемъ въ 1716 г. воинскаго устава, получила образованіе и воинская коллегія, которая впослѣдствіи подвергалась многимъ преобразованіямъ [1]). При учрежденіи министерствъ, коллегія была оставлена на прежнемъ основаніи, но уже въ 1812 году (П. С. З. № 24971) учреждено военное министерство, составленное изъ семи департаментовъ, канцеляріи министра и нѣкоторыхъ особенныхъ установленій. Затѣмъ, въ теченіе послѣдующихъ царствованій, начался непрерывный рядъ преобразованій, завершившійся изданнымъ въ 1869 г. положеніемъ о военномъ министерствѣ.

Для уразумѣнія организаціи военнаго министерства нужно имѣть въ виду, что это министерство имѣетъ дѣло съ арміей, т. е. съ совокупностью лицъ, которыя поставлены въ спеціальныя условія, слѣдовательно, съ цѣлымъ званіемъ лицъ, юридически отличающихся отъ всей остальной массы подданныхъ,—подчиненныхъ особой дисциплинѣ, нуждающихся въ особомъ, спеціальномъ образованіи, въ особыхъ средствахъ для попеченія объ ихъ здоровьѣ, продовольствіи, обмундированіи и т. д. Въ виду такихъ цѣлей военное вѣдомство должно быть нѣкоторою „самодовлѣющею“ единицею. Этими условіями объясняется составъ военнаго министерства.

Командованіе арміей, по ст. 1 полож. о воен. мин., сосредоточивается въ рукахъ Государя Императора. Но Высочайшая воля выражается чрезъ военное министерство, которое, завѣдуетъ всѣми частями арміи [2]). Отсюда и являются двоякаго рода учрежденія. Во первыхъ, такъ какъ Императоръ есть главноначальствующій арміей, то при немъ состоитъ учрежденіе, предназначенное для принятія его личныхъ приказаній или для исполненія извѣстныхъ

нерною частью; 6) оружейный (Котош., гл. VII, 21); 7) бронный, для заготовленія холоднаго оружія. Затѣмъ, во время разныхъ войнъ учреждались: приказъ сбора ратныхъ людей; приказъ денежнаго и хлѣбнаго сбора; приказъ денежной раздачи и т. д. Неволинъ, т. VI, назв. соч., стр. 157 и слѣд.

[1]) Воинская коллегія образовалась изъ соединенныхъ въ 1701 году (П. С. З. № 1859) приказовъ рейтарскаго и иноземскаго. Соединенные приказы получили названіе приказа военныхъ дѣлъ. Послѣдній существовалъ до 1717 г., когда онъ былъ замѣненъ военною коллегіею (тамъ же № 3133). Учрежденіе коллегіи развивалось послѣдующими указами. Независимо отъ учрежденія коллегіи, разныя части военнаго управленія были вѣрены особымъ мѣстамъ и лицамъ. Такъ, при коллегіи явились конторы: 1) кригсъ-комиссаріатская, 2) казначейская, 3) провіантская и 4) артиллерійская, и особыя должностныя лица съ состоявшими при нихъ канцеляріями: 1) генералъ-фельдцейхмейстеръ, 2) генералъ-кригсъ-комиссаръ и 3) генералъ-провіантмейстеръ. Ср. Голиковъ, т. XVIII, стр. 25 и слѣд., и П. С. З. №№ 3316, 3383, 3588, 1764, 1992, 3090, 4323, 2412, 3006 и т. д.

[2]) Полож. о воен. мин., ст. 2.

спеціальныхъ порученій. Такимъ учрежденіемъ является императорская главная квартира, устройство которой преобразовано положеніемъ 21 февраля 1883 года. Главную квартиру составляютъ: командующій гл. квартирою, его помощникъ, всѣ генералъ-адъютанты, генералъ-маіоры свиты Е. В., флигель-адъютанты Е. В., генералы, состоящіе при особѣ Е. В., комендантъ гл. квартиры, штабъ-офицеръ для порученій въ званіи флигель-адъютанта, лейбъ-медикъ Е. В. и главный священникъ.

Къ составу гл. квартиры принадлежитъ канцелярія, замѣнившая прежнюю военно-походную канцелярію Е. В., и собственный Е. И. В. конвой [1]). При императорской главной квартирѣ состоитъ канцелярія по принятію прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя. О ней мы скажемъ въ своемъ мѣстѣ.

Общія задачи военнаго министерства опредѣлены ст. 2 и 3 положенія. Оно разсматривается какъ высшій органъ, чрезъ который „объявляется и приводится въ исполненіе Высочайшая воля по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящимся". Являясь органомъ власти верховной, министерство сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ и самостоятельное завѣдываніе всѣми отраслями военнаго управленія. Именно, ему подлежатъ:

1) усовершенствованіе военнаго законодательства и наблюденіе за точнымъ исполненіемъ законовъ, касающихся воинской части;

2) общій составъ и устройство, какъ строевое, такъ и хозяйственное, всѣхъ разрядовъ и родовъ войскъ;

3) попеченіе о содержаніи арміи въ надлежащемъ порядкѣ, дисциплинѣ и довольствѣ во всѣхъ отношеніяхъ;

4) заботы о приготовленіи и образованіи военныхъ чиновъ;

5) принятіе мѣръ къ защитѣ государства;

6) производство военно-учебныхъ работъ, необходимыхъ для военныхъ цѣлей.

Высшими установленіями его являются военный министръ и военный совѣтъ. Военный министръ есть непосредственный органъ верховной власти по отношенію къ управленію всѣми частями арміи и въ немъ сосредоточивается наблюденіе за всѣми частями министерства [2]). При министрѣ нѣтъ товарища. Затѣмъ мы видѣли, что армія есть совокупность лицъ особаго званія въ государствѣ, подчиненныхъ особымъ законамъ, суду и администраціи; поэтому она нуждается въ высшемъ законосовѣщательномъ органѣ. Такимъ органомъ является военный совѣтъ, дѣятельность котораго конкури-

---

[1]) Собр. узак. 1883 года, ст. 544.

[2]) Полож. о военн. мин., ст. 8 и слѣд.

руетъ съ дѣятельностью государственнаго совѣта, въ томъ смыслѣ, что законы, касающіеся спеціально военнаго вѣдомства, разсматриваются въ военномъ совѣтѣ и отсюда поступаютъ на Высочайшее утвержденіе. Въ немъ сосредоточены, кромѣ того, вопросы относительно важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ по состоянію войскъ и относительно эмеритуры. Онъ подчиняется непосредственно верховной власти.

Военный совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ. Предсѣдательство принадлежитъ военному министру, а въ отсутствіе его — старшему по чину члену совѣта. Члены опредѣляются и увольняются именными указами. Дѣлами совѣта управляетъ начальникъ канцеляріи военнаго министерства [1]).

Дѣла, подлежащія совѣту, разсматриваются или въ общемъ его собраніи, или въ частныхъ присутствіяхъ. Послѣднія составляются изъ предсѣдательствующаго и членовъ (не менѣе 5), назначаемыхъ Императоромъ изъ общаго числа членовъ совѣта на годъ [2]). Разсмотрѣнію общаго собранія подлежатъ всѣ дѣла по законодательной и важнѣйшія дѣла по хозяйственной частямъ. Прочія разсматриваются въ частныхъ присутствіяхъ [3]). Нѣкоторыя дѣла, преимущественно хозяйственнаго характера, рѣшаются самимъ совѣтомъ; другія представляются имъ непосредственно на Высочайшее утвержденіе; третьи поступаютъ на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ или комитетъ министровъ [4]). Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ; при раздѣленіи голосовъ имѣетъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя. Военному министру предоставляется въ нѣкоторыхъ случаяхъ предлагать на разсмотрѣніе общаго собранія дѣла, рѣшенныя въ частныхъ присутствіяхъ [5]). Всѣ сношенія совѣта съ высшими государственными установленіями производятся чрезъ военнаго министра [6]). При совѣтѣ, для спеціальнаго разсмотрѣнія нѣкоторыхъ родовъ дѣлъ, состоятъ постоянные совѣщательные комитеты. Они суть: а) главный военно-кодификаціонный комитетъ для разсмотрѣнія вопросовъ законодательныхъ; б) главный комитетъ по устройству и образованію войскъ; в) главный военно-госпитальный комитетъ, для разсмотрѣнія вопросовъ по медицинской

---

[1]) Тамъ же, ст. 53—59, 64, 71 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 61 и 62. Кромѣ того, для предварительнаго разсмотрѣнія спеціальныхъ вопросовъ составляются, по распоряженію предсѣдателя военнаго совѣта, особыя совѣщательныя коммиссіи. Ст. 63.

[3]) Тамъ же, ст. 72.

[4]) Тамъ же, 78—81.

[5]) Тамъ же, ст. 92, 93.

[6]) Тамъ же, ст. 99.

части [1]). Кромѣ того, на членовъ военнаго совѣта возлагается инспектированіе войскъ и военныхъ заведеній. На одного изъ нихъ, по Высочайшему усмотрѣнію, возлагается завѣдываніе эмеритальною кассою военно-сухопутнаго вѣдомства [2]).

Затѣмъ, высшимъ установленіемъ военнаго министерства являются также:

1. Главный военный судъ. Судебная часть военн. вѣдомства преобразована въ 1867 г. примѣнительно къ судебнымъ уставамъ 1864 г., поскольку начала общихъ судебныхъ установленій согласны съ условіями военной дисциплины. Затѣмъ, 8-го марта 1883 года, устройство военно-судной части [3]) было измѣнено согласно новымъ требованіямъ воинской службы. Высшее завѣдываніе военно-судною частью, въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, попрежнему ввѣрено главному военному суду. Онъ состоитъ изъ членовъ постоянныхъ, число коихъ опредѣляется штатомъ, и двухъ членовъ временныхъ, назначаемыхъ по представленію военнаго министра Высочайшею властью. Временные члены назначаются на шестимѣсячный срокъ съ тѣмъ, чтобы чрезъ каждые три мѣсяца одинъ выбывалъ по очереди. Главному суду, сверхъ правъ его въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, принадлежитъ право разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ, касающихся военно-судной части [4]).

2. Канцелярія министра. Она: а) завѣдываетъ дѣлопроизводствомъ по тѣмъ дѣламъ, которыя разрѣшаются непосредственно министромъ; б) дѣлопроизводствомъ по дѣламъ военнаго совѣта; в) дѣлами военной эмеритуры; г) при канцеляріи состоитъ особый юрисконсультъ, для завѣдыванія дѣлами по спорамъ и искамъ казны и частныхъ лицъ, поступающихъ къ военному министру или въ военный совѣтъ. При немъ имѣется нѣсколько помощниковъ [5]).

3. Главный штабъ, образованный изъ двухъ, прежде различныхъ учрежденій — инспекторскаго департамента и генеральнаго штаба. Инспекторскій департаментъ завѣдывалъ дѣлопроизводствомъ по назначенію на военныя должности и по движенію на службѣ

---

[1]) Тамъ же, ст. 100—121. До 1884 года, сверхъ указанныхъ комитетовъ, при военномъ совѣтѣ состояли комитеты: а) военно-учебный и б) военно-тюремный. Положеніемъ военнаго совѣта, Высочайше утвержденнымъ 5 января 1884 года, эти два комитета упразднены и лежавшія на нихъ обязанности возложены: а) по части военно-учебной—на главное управленіе военно-учебныхъ заведеній, б) по части тюремной—на главный штабъ. Собр. узак. 1884 года, ст. 192.

[2]) Тамъ же, ст. 65 и слѣд.

[3]) Т. е. раздѣлъ первый свода военно-суднаго устава (ст. 1—112, кн. XXIV, изд. 2-е 1869 года).

[4]) Собр. узак. 1883 года, ст. 554.

[5]) Полож. о военн. мин., ст. 127.

военныхъ чиновъ. Генеральный штабъ разрѣшалъ вопросы о расквартированіи арміи, о сформированіи арміи, о съемкѣ картъ и т. п. Оба эти учрежденія въ настоящее время соединены въ одно, подъ названіемъ главнаго штаба. Въ немъ сосредоточены: а) дѣла по личному составу и комплектованію войскъ; б) по устройству, службѣ, размѣщенію (дислокаціи), образованію и хозяйству войскъ. Въ виду такихъ обширныхъ задачъ, въ немъ сосредоточиваются полныя свѣдѣнія о войскахъ, какъ въ общемъ составѣ, такъ и въ каждой изъ составныхъ частей. На штабъ возлагается завѣдываніе геодезическими работами, составленіе картъ, плановъ, военно-статистическихъ описаній мѣстностей въ военномъ отношеніи и т. д. Штабъ находится подъ вѣдѣніемъ начальника главнаго штаба и состоитъ изъ 6 отдѣленій [1]), канцеляріи съ бухгалтерскою частью и нѣкоторыхъ другихъ частей, въ числѣ коихъ главное мѣсто занимаютъ: а) военно-топографическій отдѣлъ, для завѣдыванія астрономическими, геодезическими, топографическими и картографическими работами военнаго вѣдомства [2]); б) военно-ученый комитетъ, для направленія ученой дѣятельности генеральнаго штаба корпуса топографовъ; в) отдѣлъ и особое совѣщаніе при начальникѣ главнаго штаба по перевозкѣ войскъ и грузовъ [3]). Наконецъ, при главномъ штабѣ состоятъ: 1) корпусы: а) офицеровъ генеральнаго штаба, б) военныхъ топографовъ и в) фельдъегерскій; 2) Николаевская академія генеральнаго штаба.

Всѣ указанныя выше установленія вѣдаютъ общимъ управленіемъ арміи. Независимо отъ того, отдѣльныя части военнаго вѣдомства ввѣрены особымъ главнымъ управленіямъ, которыхъ въ настоящее время семь:

1) Интендантское управленіе, для главнаго наблюденія за снабженіемъ арміи всѣмъ нужнымъ по части продовольствія и обмундированія; при немъ находятся: спеціальный комитетъ для разрѣшенія спеціально относящихся къ этой части вопросовъ и музеумъ образцовыхъ продуктовъ, хлѣба и т. д. Оно состоитъ въ вѣдѣніи

---

[1]) 1-е отдѣленіе завѣдываетъ составленіемъ штатовъ войскъ, ихъ формированіемъ, образованіемъ, поддержаніемъ дисциплины и т. д.; 2-е—составленіемъ дислокацій, передвиженіемъ войскъ, ихъ распредѣленіемъ, дѣлами по избранію мѣстъ для крѣпостей, укрѣпленій и военныхъ складовъ, и т. д.; 3-е—дѣлами по довольствію войскъ, ихъ ремонтированію и внутреннему хозяйству; 4-е—дѣлами по производству, опредѣленію, перемѣщенію и увольненію военныхъ чиновъ; 5-е—распоряженіями по воинской повинности и дѣлопроизводствомъ по службѣ нижнихъ чиновъ; 6-е—дѣлами о наградахъ, пенсіяхъ и т. п. Тамъ же, ст. 133—139.

[2]) Тамъ же, ст. 146 и слѣд.

[3]) Тамъ же, ст. 153 и слѣд. Собр. узак. 1886 года, № 87, ст. 331.

главнаго интенданта [1]). 2) Главное артиллерійское управленіе, для завѣдыванія частями: инспекторскою, техническою, ученою, учебною и хозяйственною всего артиллерійскаго вѣдомства. Оно находится подъ начальствомъ генералъ-фельдцейхмейстера, при коемъ имѣется товарищъ. При немъ состоятъ: артиллерійскій (ученый) комитетъ, Михайловскія артиллерійскія академія и училище, вѣдомства: арсенальное, пороховое, оружейное и патронное [2]). 3) Главное инженерное управленіе, подъ начальствомъ генералъ-инспектора по инженерной части, для завѣдыванія устройствомъ крѣпостей, воинскихъ зданій, ихъ поддержанія и т. д. При управленіи состоятъ: инженерный (ученый) комитетъ, Николаевская инженерная академія и Николаевское инженерное училище [3]). 4) Главное военно-медицинское управленіе и при немъ военно-медицинскій ученый комитетъ и военно-медицинская академія [4]). 5) Главное управленіе военно-учебныхъ заведеній для завѣдыванія всѣми военно-учебными заведеніями, кромѣ тѣхъ, которыя находятся при полкахъ для солдатъ, потому что эти послѣднія находятся въ вѣдѣніи полкового управленія; при управленіи находится главный военно-учебный комитетъ, для содѣйствія лучшему развитію учебныхъ заведеній [5]). 6) Главное управленіе казачьихъ войскъ, войскъ, не входящихъ въ составъ арміи [6]). Наконецъ, 7) главное военно-судное управленіе подъ начальствомъ главнаго военнаго прокурора, представляющее нѣчто въ родѣ военнаго министерства юстиціи; слѣдовательно, оно завѣдуетъ всей прокуратурою и судьями. Всѣ эти управленія находятся непосредственно при министерствѣ. Въ связи съ министерствомъ военнымъ находятся особыя управленія: управленія генералъ-инспектора кавалеріи, инспектора стрѣлковой части и комитетъ о раненыхъ, учрежденный для попеченія о раненыхъ — для исходатайствованія имъ пенсій и различныхъ должностей и для вспомоществованія.

§ 201. Морское министерство предназначено для завѣдыванія военно-морскими силами имперіи. Составляя вѣдомство, подобное военному министерству, по его задачамъ и условіямъ, оно имѣетъ и аналогическое устройство. Русскій флотъ основанъ Петромъ Вели-

---

[1]) Тамъ же, ст. 164 и слѣд.
[2]) Тамъ же, ст. 185—214.
[3]) Тамъ же, ст. 215 и слѣд.
[4]) Тамъ же, ст. 237 и слѣд.
[5]) Тамъ же, ст. 258 и слѣд.
[6]) Тамъ же, ст. 270.

кимъ [1]). Послѣ устройства верфи въ Воронежѣ, въ 1696 году былъ учрежденъ корабельный приказъ. Съ 1703 года онъ былъ переименованъ въ адмиралтейскій приказъ [2]) и ему велѣно вѣдать дѣла по постройкѣ кораблей. Затѣмъ, для управленія флотомъ, былъ учрежденъ приказъ морского флота или морскихъ воинскихъ дѣлъ. Съ учрежденіемъ коллегій, оба приказа составили одну адмиралтейскую коллегію, получившую свой регламентъ въ 1722 году [3]). При кончинѣ Петра Великаго, управленіе морскими дѣлами принадлежало адмиралтейской коллегіи (находившейся подъ предсѣдательствомъ генералъ-адмирала) и состоявшимъ въ ея вѣдѣніи конторамъ: 1) адмиралтейской, 2) кригскоммиссаріатской, 3) контролерской, 4) подрядной, 5) казначейской, 6) цейхмейстерской, 7) провіантской, 8) оберъ-сарваерской, 9) артиллерійской, 10) академической, 11) партикулярной верфи и 12) вальдмейстерской.

Это сложное и подробное устройство показываетъ, какое вниманіе обращалъ преобразователь на свое любимое учрежденіе. Преемники Петра прибѣгали только къ частнымъ преобразованіямъ созданной имъ коллегіи. Главнѣйшее преобразованіе послѣдовало при Екатеринѣ II, въ 1763 и 1765 годахъ, когда коллегія получила новое дѣленіе на экспедиціи [4]). Съ учрежденіемъ министерствъ получила новое устройство и адмиралтействъ-коллегія, именно въ 1805 году. Образованіе морского министерства, на новомъ основаніи, послѣдовало въ 1827 году [5]). Затѣмъ, съ 1836 г., морское министерство не терпѣло существенныхъ измѣненій. Важныя реформы послѣдовали въ 1860 и 1867 годахъ, когда издано было, въ видѣ опыта, на 5 лѣтъ, новое положеніе объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ [6]). Оно замѣнено положеніемъ 1885 года [7]).

Согласно прежнему порядку дѣлъ, главное управленіе морскимъ вѣдомствомъ сосредоточивалось въ рукахъ генералъ-адмирала. По положенію 1885 года управленіе принадлежитъ главному начальнику флота и морского вѣдомства. Назначается онъ по избранію Государя и подчиняется непосредственно Его Императорскому Величеству (ст. 1 и 2). Гл. начальникъ флота и морск. вѣд. состоитъ

---

[1]) По исторіи русскаго флота имѣется основательное сочиненіе Ѳ. Ѳ. Веселаго, Спб., 1875 г. Ср. также графа Д. Толстого — *О первоначальномъ учрежденіи и т. д. Адмир.-коллегіи*, *Морской Сборникъ*, 1855, іюль.

[2]) П. С. З. № 1930.

[3]) П. С. З. № 3937. Дополненія послѣдовали въ 1723 и слѣд. годахъ.

[4]) П. С. З. №№ 11982 и 12069.

[5]) П. С. З. № 21699. 2-е П. С. З. № 1325.

[6]) Собр. узак. 1867 г., ст. 542.

[7]) Собр. узак. 1885 года, № 102, ст. 852.

предсѣдателемъ адмиралтействъ-совѣта. Онъ имѣетъ право распространять на флотъ и морское вѣдомство дѣйствіе объявляемыхъ по военно-сухопутному вѣдомству Высочайшихъ повелѣній по предметамъ, не требующимъ разсмотрѣнія государственнаго совѣта [1]).

Органомъ, непосредственно завѣдующимъ дѣлами флота, является морское министерство, во главѣ котораго стоитъ управляющій морскимъ министерствомъ, назначаемый непосредственно Государемъ. Онъ пользуется правами министра и въ то же время состоитъ вице-предсѣдателемъ адмиралтействъ-совѣта. Ему принадлежитъ право предварительнаго разсмотрѣнія и исправленія финансовыхъ смѣтъ морского министерства, равно какъ предположеній хозяйственныхъ учрежденій о способахъ выполненія различныхъ заготовокъ и наблюденіе за ихъ исполненіемъ. Управляющій морскимъ министерствомъ имѣетъ право: 1) принимать на счетъ казны, по военно-морскому судебному уставу, убытки по дѣламъ о потерѣ или поврежденіи гребныхъ и портовыхъ судовъ и корабельныхъ принадлежностей; 2) въ поступающихъ на его окончательное разрѣшеніе дѣлахъ о преданіи служащихъ суду или о наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій, принимать на счетъ казны убытки на сумму до 3,000 р., происшедшіе не отъ злоупотребленій и упущеній по службѣ лицъ, коимъ было ввѣрено храненіе казеннаго имущества; 3) по подлежащимъ разсмотрѣнію его дѣламъ слагать на ту же сумму казеннаго взысканія по безнадежности, законнымъ порядкомъ удостовѣренной, и 4) разрѣшать продажу на ту же сумму ненужныхъ морскому вѣдомству вещей, зданій и матеріаловъ [2]). Высшая распорядительная и законосовѣщательная власть по морскому вѣдомству принадлежитъ адмиралтействъ-совѣту, состоящему изъ предсѣдателя (гл. нач. фл. и м. в.), вице-предсѣдателя (упр. м. мин.) и извѣстнаго числа членовъ. Адмиралтействъ-совѣтъ, подобно военному совѣту, является законосовѣщательнымъ учрежденіемъ по морскому вѣдомству, и вслѣдствіе этого конкурируетъ съ государственнымъ совѣтомъ, такъ какъ нѣкоторыя постановленія его идутъ прямо на Высочайшее утвержденіе.

По ст. 14, пункту 1, разсмотрѣнію адмиралтействъ-совѣта подлежатъ проекты новыхъ законовъ и штатовъ по морскому вѣдомству, а также дополненій и измѣненій существующихъ по сему вѣдомству узаконеній, за исключеніемъ тѣхъ, которыя подлежатъ вѣдѣнію главнаго военно-морского суда.

Въ адмиралтействъ-совѣтѣ сосредоточиваются и высшія дѣла по

---

[1]) Полож., ст. 1—4.

[2]) Тамъ же, ст. 5 и слѣд.

распорядительной части: 1) проекты наказовъ по технической и строевой части; 2) проекты наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ морского вѣдомства, за исключеніемъ наказовъ по судебной части; 3) финансовая смѣта морского министерства и подчиненныхъ ему управленій, а также предположенія о способѣ выполненія хозяйственныхъ операцій; 4) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ и по взысканіямъ казны съ частныхъ лицъ; 5) дѣла о морскихъ призахъ и репризахъ; 6) дѣла по эмеритальной кассѣ морского вѣдомства; 7) всѣ дѣла по хозяйственной части, превышающія власть управляющаго морскимъ министерствомъ.

Дѣла въ адмиралтействъ-совѣтѣ разсматриваются и разрѣшаются коллегіальнымъ порядкомъ, т. е. большинствомъ голосовъ (необходимо 3 члена, считая предсѣдателя и вице-предсѣдателя); въ случаѣ раздѣленія голосовъ, перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя [1]).

Члены адмиралтействъ-совѣта имѣютъ право во всякое время осматривать военныя суда, госпитали, казармы, адмиралтейства, верфи, магазины, заводы, морскія учебныя заведенія и всѣ вообще учрежденія морского вѣдомства. При этомъ члены совѣта не дѣлаютъ на мѣстѣ никакихъ распоряженій, а представляютъ свои замѣчанія главному начальнику флота или управляющему морскимъ министерствомъ.

I. Дѣла по завѣдыванію боевою частью сосредоточены въ главномъ морскомъ штабѣ, а именно: 1) управленіе боевыми силами, движеніями и строевою частью флота; 2) завѣдываніе личнымъ составомъ флота и морского вѣдомства. Главный морской штабъ состоитъ изъ двухъ отдѣловъ: 1) военно-морского и 2) личнаго состава. 1-й отдѣлъ — въ непосредственномъ вѣдѣніи начальника главнаго штаба; завѣдываніе 2-мъ отдѣломъ возлагается на его помощника. Начальникъ главнаго морского штаба является помощникомъ управляющаго морскимъ министерствомъ во всемъ, касающемся охраненія дисциплины во флотѣ и боевой его готовности [2]).

II. Для работъ по части учено-технической въ составѣ морского министерства находится морской ученый комитетъ. Кромѣ собиранія свѣдѣній о развитіи, новѣйшихъ успѣхахъ и открытіяхъ въ области мореходныхъ наукъ, свѣдѣній о научной разработкѣ относящихся къ морскому искусству вопросовъ и завѣдыванія всѣми учебными заведеніями военно-морского вѣдомства, морской

---

[1]) Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя и вице-предсѣдателя, ихъ замѣщаетъ старшій изъ присутствующихъ членовъ.

[2]) Онъ же (начальн. гл. штаба) есть командиръ Петербургскаго порта.

ученый комитетъ долженъ давать свои заключенія по особымъ, подлежащимъ разрѣшенію, вопросамъ, требующимъ технической подготовки, напр.: по вопросамъ о столкновеніи судовъ и нарушеніи правилъ судоходства, возникшихъ при судебномъ разсмотрѣніи дѣлъ [1]).

Въ морскомъ комитетѣ предсѣдательствуетъ начальникъ главнаго гидрографическаго управленія. Въ комитетъ могутъ быть назначаемы главнымъ начальникомъ флота и морского вѣдомства почетные члены и сотрудники изъ русскихъ подданныхъ и иностранцевъ, а также допускаются и частныя лица, въ виду той пользы, которую они могутъ принести своими полезными мнѣніями. Въ вѣдѣніи морского комитета находится изданіе „Морского Сборника", по утвержденной программѣ, и библіотека морского министерства [2]).

III. Главное гидрографическое управленіе вѣдаетъ принятіе мѣръ къ обезпеченію безопасности мореплаванія. Оно должно: 1) собирать свѣдѣнія объ условіяхъ плаванія въ россійскихъ и иностранныхъ моряхъ; 2) составлять и исправлять карты, атласы, лоцій и т. д.; 3) устраивать и содержать маяки, а также лоцманскія и спасательныя учрежденія морского вѣдомства; 4) доставлять свѣдѣнія о состояніи фарватеровъ и банокъ въ русскихъ моряхъ; 5) руководить учеными занятіями морскихъ астрономическихъ, компасныхъ и метеорологическихъ обсерваторій, и 6) разсматривать вахтенные журналы, а также принимать отчеты о частныхъ гидрографическихъ измѣреніяхъ.

IV. Главное управленіе кораблестроенія и снабженій вѣдаетъ хозяйствомъ морского вѣдомства. Оно состоитъ изъ трехъ отдѣловъ: 1) сооруженій, 2) заготовленій и 3) счетнаго; 1-й, т. е. отдѣлъ сооруженій, составляетъ планы: а) кораблестроительныхъ работъ и б) строительныхъ работъ морского вѣдомства, а также приведеніе означенныхъ плановъ въ исполненіе, послѣ ихъ утвержденія. Во 2-мъ отдѣлѣ, заготовленій—заготовляются своевременно необходимые для морского вѣдомства матеріалы. На счетный отдѣлъ возлагается: 1) составленіе общей по морскому министерству финансовой смѣты доходовъ, расходовъ и спеціальныхъ средствъ; 2) снабженіе отправляющихся въ заграничное плаваніе кораблей необходимыми кредитивами; 3) представленіе въ государственный контроль матеріальной отчетности учрежденій морского вѣдомства, въ виду чего этотъ отдѣлъ вообще является какъ бы счетнымъ контролемъ.

V. Морской техническій комитетъ имѣетъ предметомъ своихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 33 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 32 и слѣд.

занятій: 1) техническую сторону кораблестроенія, механики, артиллеріи и миннаго искусства, и 2) высшее, въ техническомъ собственно отношеніи, наблюденіе за кораблестроительными, механическими, артиллерійскими минными работами, производимыми на судахъ, въ портахъ и на заводахъ морского вѣдомства, а также, по его заказамъ, на частныхъ верфяхъ и заводахъ.

VI. На морской строительный комитетъ возлагается руководство, въ техническомъ отношеніи, всѣми строительными работами морского вѣдомства, а также разрѣшеніе всѣхъ техническихъ вопросовъ, относящихся къ постройкѣ зданій и портовыхъ сооруженій.

VII. Тѣ дѣла, которыя не соотвѣтствуютъ или не принадлежатъ къ вѣдѣнію другихъ учрежденій министерства, сосредоточиваются въ канцеляріи морского министерства. Къ ея обязанностямъ относятся: а) переписка главнаго начальника флота и управляющаго морскимъ министерствомъ съ другими министрами и высшими установленіями, б) составленіе отчетовъ и в) дѣлопроизводство адмиралтействъ-совѣта и по всѣмъ дѣламъ, непосредственно разрѣшаемымъ главнымъ начальникомъ флота и м. в. и управляющимъ морскимъ министерствомъ.

VIII. Юрисконсульская часть. По ст. 79 директоръ канцеляріи есть вмѣстѣ съ тѣмъ юрисконсультъ морского министерства. Онъ даетъ заключеніе: 1) по спорамъ между казной и частными лицами, 2) относительно морскихъ призовъ и 3) по другимъ судебнымъ дѣламъ. Помощникъ юрисконсульта даетъ заключенія: 1) по спорамъ между частными лицами и казной, если они разрѣшаются административнымъ порядкомъ, 2) по контрактамъ казны съ частными лицами (оформливаетъ ихъ и пр.), 3) по толкованію законовъ и, кромѣ того, 4) представляетъ казну въ общесудебныхъ мѣстахъ.

IX. Кодификаціонное отдѣленіе наблюдаетъ за постановленіями по морскому вѣдомству, а также наблюдаетъ за изданіемъ свода военно-морскихъ постановленій.

X. Управленіе главнаго медицинскаго инспектора флота. Въ его функціи входитъ: 1) служебно-инспекторская часть, т. е. надзоръ за всѣми медицинскими чинами; 2) инспекторская часть въ тѣсномъ смыслѣ слова, а именно: наблюденіе за одеждой, продовольствіемъ и вообще гигіеническими условіями нижнихъ чиновъ, осмотръ госпиталей, казармъ, съ медицинской и гигіенической точки зрѣнія, а также и военно-учебныхъ заведеній; 3) дача заключеній по судебно-медицинской части, по возникающимъ въ семъ отношеніи вопросамъ. Такимъ образомъ вся судебно-медицинская часть сосредоточивается въ его рукахъ.

При морскомъ вѣдомствѣ находится главное морское судебное

управленіе. Оно является: 1) высшимъ кассаціоннымъ судомъ относительно судовъ низшихъ; 2) управляетъ судебными чинами; и 3) ему подлежатъ вопросы законодательные.

При морскомъ вѣдомствѣ состоитъ архивъ, въ коемъ хранятся всѣ оконченныя производствомъ дѣла, шнуровыя книги и различные документы.

3. Министерство Финансовъ.

§ 202. Министерство финансовъ учреждено было въ 1802 г., причемъ ему предназначено было двѣ цѣли: во первыхъ, попеченіе о различныхъ источникахъ государственныхъ доходовъ и, во вторыхъ, распредѣленіе доходовъ между отдѣльными вѣдомствами [1]). По учрежденію 1811 года, министерство финансовъ также должно было завѣдывать источниками государственныхъ доходовъ, податями, сборами, пошлинами всякаго рода, дѣлами горными и соляными и государственными имуществами. Кромѣ того, въ рукахъ его сосредоточились дѣла внѣшней торговли (за упраздненіемъ министерства коммерціи) и управленіе таможенъ. Дѣла по движенію суммъ остались въ вѣдомствѣ государственнаго казначейства [2]). Дальнѣйшія преобразованія значительно измѣнили кругъ вѣдомства министерства. Съ одной стороны, компетенція его расширилась. Изъ министерства внутреннихъ дѣлъ въ его вѣдомство переданы дѣла мануфактуръ и внутренней торговли. Въ 1821 году государственное казначейство введено въ составъ министерства. Затѣмъ, ради цѣлей государственнаго кредита, при министерствѣ учреждались новыя установленія. Въ прошлое царствованіе дѣятельность министерства финансовъ расширилась вслѣдствіе развитія общественныхъ кредитныхъ установленій. Въ министерствѣ сосредоточились дѣла по учрежденію поземельныхъ, коммерческихъ и другихъ банковъ, ссудо-сберегательныхъ

[1]) П. С. З. № 20406, ст. V. Министерство имѣетъ два главные предмета: управленіе государственными и казенными частями, кои доставляютъ правительству нужные на его содержаніе доходы, и разассигнованіе генеральное всѣхъ доходовъ по разнымъ частямъ государственныхъ расходовъ. Въ вѣдѣніе министерства отданы: 1) бергъ-коллегія; 2) монетный дворъ; 3) экспедиція заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги (при мануфакт. коллегіи) и часть экспедиціи госуд. хозяйства, имѣющая въ вѣдѣніи своемъ дѣла по коммерческому столу; 4) лѣсной департаментъ (ср. № 20538); 5) оброчныя статьи; 6) хозяйственное управленіе казенныхъ земель; 7) государственные банки; 8) придворные банкиры и комиссіонеры; 9) казенныя палаты по управленію винными подрядами, откупами и т. д.; 10) составленіе государственной росписи.

[2]) По учрежд. министерства финансовъ (№ 24688). Оно образовано изъ четырехъ департаментовъ: государственныхъ имуществъ, горныхъ и соляныхъ дѣлъ, внѣшней торговли и разныхъ податей и сборовъ.

товариществъ и по надзору за ними. Съ другой стороны, изъ вѣдомства министерства было впослѣдствіи изъято управленіе государственными имуществами. Въ настоящее время оно вѣдаетъ слѣдующіе главные предметы: 1) источники государственныхъ доходовъ, за исключеніемъ государственныхъ имуществъ; 2) движеніе государственныхъ суммъ; 3) управленіе государственнымъ кредитомъ, слѣдовательно, доставленіе государству кредита и покрытіе государственныхъ обязательствъ, и 4) составленіе, указаннымъ выше порядкомъ, смѣты государственнымъ расходамъ и доходамъ [1]).

Главное завѣдываніе министерствомъ ввѣрено министру, права и обязанности котораго опредѣляются особымъ наказомъ [2]). При министрѣ состоятъ: 1) товарищъ, на котораго, сверхъ общихъ обязанностей, возлагается предсѣдательствованіе въ совѣтѣ торговли и мануфактуръ; 2) совѣтъ, на общихъ основаніяхъ; 3) общая канцелярія; 4) ученый комитетъ, составленный изъ опредѣленнаго числа членовъ и ученаго секретаря; на обязанности комитета лежатъ: а) разсмотрѣніе финансовыхъ проектовъ и учрежденій; б) наблюденіе за ходомъ финансовой части въ западно-европейскихъ государствахъ и сообщеніе о всѣхъ важныхъ результатахъ министру; в) изысканіе способовъ о распространеніи свѣдѣній по финансовой части между чиновниками министерства; 5) чиновники для особыхъ порученій; 6) юрисконсультъ съ помощникомъ 7) отдѣлъ по финансамъ царства Польскаго. Обширнымъ кругомъ дѣятельности министерства финансовъ опредѣляется и его составъ, т. е. раздѣленіе подлежащихъ ему дѣлъ по департаментамъ.

1. Министерство финансовъ вѣдаетъ таможенную часть, т. е. взиманіе пошлинъ по установленному тарифу съ товаровъ, ввозимыхъ въ государство; съ таможеннымъ управленіемъ связано завѣдываніе таможенною стражей и дѣлами по преслѣдованію контрабанды, по браку товаровъ и по карантинному управленію. Все это и составляетъ предметъ вѣдомства департамента таможенныхъ сборовъ. Подъ общимъ начальствомъ директора (при немъ вице-директоръ) онъ состоитъ изъ пяти отдѣленій и канцеляріи. Затѣмъ, при департаментѣ, въ числѣ другихъ членовъ, состоятъ: 1) секретарь при директорѣ, 2) чиновники особыхъ порученій и 3) чиновники для преслѣдованія контрабандистовъ. Департаменту подчинены управленія таможенныхъ округовъ, таможни, таможенныя заставы и пограничная стража [3]).

---

[1]) Учр. мин., ст. 384 и 385.

[2]) Тамъ же, ст. 806—942.

[3]) Департаментъ таможенныхъ сборовъ до 1864 года былъ частью департамента внѣшней торговли (тамъ же, ст. 390).

2. На министерство финансовъ возложено попеченіе о развитіи торговли и мануфактурной промышленности. Для этой цѣли существуетъ въ немъ департаментъ торговли и мануфактуръ [1]). Имѣя своею задачею принятіе мѣръ для развитія и поощренія торговыхъ и мануфактурныхъ предпріятій, департаментъ торговли и мануфактуръ завѣдываетъ тѣмъ, что въ другихъ государствахъ составляетъ предметъ вѣдомства отдѣльнаго министерства—министерства торговли. Въ вѣдѣніи департамента состоятъ дѣла по внѣшней и внутренней торговлѣ, фабрикамъ, мануфактурамъ и заводамъ, о выдачѣ торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ, дѣла по биржевымъ учрежденіямъ и по надзору за браковъ товаровъ, по надзору надъ фабриками, по закону о фабричной инспекціи и т. д.

Департаментъ организованъ на общемъ основаніи, съ тою особенностью, что при немъ есть особый совѣтъ торговли и мануфактуръ, образованный въ 1872 г., взамѣнъ прежде дѣйствовавшихъ мануфактурнаго и коммерческаго совѣтовъ. Мысль объ учрежденіи этихъ совѣтовъ принадлежитъ графу Канкрину, который въ 1827 г. предложилъ учредить ихъ ради устройства такихъ органовъ, чрезъ которые могли бы выражаться нужды коммерческаго и мануфактурнаго сословій [2]). Вслѣдствіе этого, коммерческій совѣтъ былъ составленъ изъ купцовъ первой гильдіи, какъ иностранныхъ, такъ и русскихъ, а мануфактурный совѣтъ — изъ извѣстнѣйшихъ заводчиковъ и фабрикантовъ, а также изъ ученыхъ: химиковъ, техниковъ и т. п. [3]). Эти совѣты имѣли свои отдѣленія, напр., въ Москвѣ и другихъ торговыхъ городахъ. По плану Канкрина предполагалось, что въ каждомъ губернскомъ городѣ должны быть мануфактурный и коммерческій совѣты [4]). Но и существовавшіе совѣты въ Петербургѣ съ

---

[1]) Устройство департамента торговли и мануфактуръ послѣдовало въ 1864 году, когда было указано: 1) переименовать департаменты внѣшней торговли въ департаментъ таможенныхъ сборовъ, а мануфактуръ и внѣшней торговли—въ департаментъ торговли и мануфактуръ; 2) передать въ послѣдній департаментъ: а) изъ департамента окладныхъ сборовъ дѣлопроизводство, относящееся до выдачи торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ и до поступающаго за нихъ сбора, б) изъ департамента внѣшней торговли отдѣленія внѣшнихъ торговыхъ сношеній, за исключеніемъ дѣлъ по таможенному и карантинному управленіямъ; 3) изъ особенной канцеляріи по кредитной части дѣла по части проектовъ желѣзныхъ дорогъ.

[2]) См. учр. мануфакт. сов. 2-е П. С. З. 1828 года, № 2146; коммерч. сов. 1829 г., № 3250.

[3]) Учр. мин., ст. 414—431 и 782—805, изд. 1857 г.

[4]) Эта мысль была заимствована изъ западныхъ городовъ, гдѣ дѣйствительно имѣются такіе совѣты или палаты, напр., во Франціи и Англіи, причемъ въ послѣдней торговыя палаты являются скорѣе торговыми ассоціаціями, основанными на началахъ представительства, нежели правительственными установленіями. Тамъ

отдѣленіями въ Москвѣ имѣли мало значенія: изъ многихъ лѣтъ существованія ихъ нельзя указать примѣра иниціативы по какому либо важному вопросу внѣшней или внутренней торговли. Послѣдняя реформа этихъ совѣтовъ относится къ 1872 году. По положенію 1872 г., оба совѣта соединены въ одинъ подъ именемъ совѣта торговли и мануфактуръ [1]). Совѣтъ въ Петербургѣ составляется изъ товарища министра финансовъ, которому принадлежитъ право предсѣдательства, 24-хъ членовъ, избираемыхъ министромъ финансовъ изъ среды фабрикантовъ, торговцевъ и ученыхъ, на 4 года, съ Высочайшаго утвержденія. Составъ совѣта возобновляется чрезъ каждые два года, причемъ на каждое вакантное мѣсто представляются отъ совѣта три кандидата. Въ составѣ совѣта, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, должны быть механикъ, химикъ и инженеръ. Компетенція совѣта опредѣляется слѣдующими предметами: 1) ему принадлежитъ обсужденіе, по предложенію министра финансовъ, вопросовъ, относящихся до мануфактуръ и торговли, а также вопросовъ объ устройствѣ мануфактурныхъ заведеній, о распредѣленіи ихъ на разряды, по степени вліянія на общественное здравіе и безопасность, о дозволеніи открытія въ С.-Петербургѣ фабрикъ, заводовъ и ремесленныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность для сосѣднихъ жителей; 2) разсмотрѣніе прошеній о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія, кромѣ прошеній о привилегіяхъ по сельскому хозяйству; 3) представленія правительству по вопросамъ торговымъ и промышленнымъ, по иниціативѣ не менѣе какъ трехъ членовъ совѣта. Московское отдѣленіе совѣта состоитъ изъ 32-хъ членовъ, назначаемыхъ порядкомъ, установленнымъ для с.-петербургскаго совѣта. Но предсѣдательствующій избирается отдѣленіемъ изъ среды его членовъ, съ утвержденія министра финансовъ. Предметы вѣдомствъ московскаго отдѣленія сходны съ задачами с.-петербургскаго совѣта. На обязанности его лежитъ, кромѣ того, составленіе отчета о положеніи торговли и промышленности въ Москвѣ и Московской губерніи. Кромѣ того,

---

торговый классъ каждаго города можетъ образовать въ своей средѣ торговую палату, которая можетъ посылать своихъ представителей въ лондонскую торговую палату. Болѣе правительственнымъ характеромъ, но съ значительною долею самостоятельности, отличаются германскія торговыя палаты.

[1]) 2-е П. С. З. № 50957. Общее значеніе совѣта указано слѣдующими словами: Для содѣйствія правительству въ изысканіи мѣръ на пользу торговой и мануфактурной промышленности, соотвѣтственно общимъ и мѣстнымъ ея условіямъ, а также для разъясненія вопросовъ, возникающихъ по дѣламъ управленія сею частью, состоятъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ совѣтъ торговли и мануфактуръ въ С.-Петербургѣ и отдѣленіе его въ Москвѣ, а въ другихъ городахъ, гдѣ это окажется нужнымъ,—комитеты торговли и мануфактуръ. Въ 1876 году, при совѣтѣ учреждены двѣ новыя штатныя должности: механика и технолога (Собр. узак., ст. 534).

имѣются еще городскіе комитеты въ важнѣйшихъ городахъ. Члены комитѣта избираются на 4 года мѣстнымъ купечествомъ и промышленниками. При департаментѣ торговли и мануфактуръ находится депо образцовыхъ мѣръ и вѣсовъ [1]).

Число особыхъ установленій, состоящихъ при департаментѣ, въ нынѣшнее царствованіе увеличилось учрежденіемъ фабричной инспекціи, для надзора за исполненіемъ закона о малолѣтнихъ, работающихъ на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ.

Законъ, относящійся къ этому предмету, былъ утвержденъ 1 іюня 1882 г. [2]), но приведеніе его въ дѣйствіе было отложено первоначально до 1 мая 1883 г., а затѣмъ до 1 мая 1884 г. [3]). Въ отношеніи надзора за работою малолѣтнихъ на фабрикахъ, имперія раздѣлена на округи [4]), составленные изъ нѣсколькихъ губерній или областей. Въ каждомъ округѣ состоятъ инспекторы съ помощниками. Общій надзоръ за всѣми округами ввѣренъ главному инспектору, состоящему въ вѣдѣніи министерства финансовъ, по департаменту мануфактуръ и торговли [5]). Кругъ дѣятельности означенной инспекціи расширенъ закономъ 3 іюня 1886 г. [6]), установившимъ новыя правила о надзорѣ за заведеніями фабричной промышленности и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ. Наблюденіе за исполненіемъ означенныхъ правилъ на мѣстахъ возлагается на мѣстное губернское начальство, при содѣйствіи вновь учрежденныхъ губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій [7]), чиновъ фабричной инспекціи и полиціи.

Въ 1885 году, при томъ же департаментѣ было учреждено особое присутствіе по дѣламъ о дополнительномъ сборѣ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Законъ 15 января 1885 г. [8]) установилъ дополнительный сборъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, уплачивающихъ гильдейскія пошлины. Съ акціонерныхъ обществъ, товариществъ на паяхъ и другихъ видовъ товариществъ по участкамъ взимается дополнительный сборъ въ размѣрѣ 3% съ чистой при-

[1]) Учр. мин., ст. 405, примѣч. по прод. 1871 года. Дѣла этого рода прежде сосредоточивались въ горномъ департаментѣ.

[2]) 3-е П. С. З. № 931.

[3]) Собр. узак. 1883 года, ст. 417.

[4]) Округовъ положено 9: с.-петербургскій, московскій, казанскій, владимірскій, воронежскій, харьковскій, кіевскій, виленскій и варшавскій.

[5]) Инструкція чинамъ означенной инспекціи утверждена министромъ финансовъ 19 декабря 1884 г. и обнародована въ 1885 г. Собр. узак. 1885 г., ст. 214.

[6]) Собр. узак., ст. 639.

[7]) О присутствіяхъ, равно какъ и о фабричной инспекціи будетъ сказано въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

[8]) Собр. узак. 1885 г., ст. 99.

были за истекшій операціонный годъ. Прочія предпріятія облагаются дополнительнымъ раскладочнымъ сборомъ, общая сумма котораго по каждой губерніи опредѣляется законодательнымъ порядкомъ на 3 года и разверстывается внутри губерній особымъ порядкомъ, о коемъ мы скажемъ въ отдѣлѣ мѣстныхъ учрежденій. Для предварительнаго соображенія и разработки вопросовъ по дополнительному сбору при департаментѣ торговли и мануфактуръ образовано особое присутствіе, состоящее, подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ: 1) лицъ, образующихъ общее присутствіе департамента; 2) трехъ лицъ, избираемыхъ совѣтомъ торговли и мануфактуръ (см. выше); 3) с.-петербургскаго городского головы или члена городской управы; 4) предсѣдателей с.-петербургской губернской земской управы, с.-петербургской купеческой управы и биржевого комитета, или по одному изъ членовъ отъ этихъ учрежденій.

Прочіе департаменты имѣютъ дѣло непосредственно съ источниками государственныхъ доходовъ и съ движеніемъ суммъ. Сюда относятся: I) Департаментъ неокладныхъ сборовъ, въ которомъ сосредоточено завѣдываніе акцизами. Кромѣ акциза съ вина, въ вѣдѣніи его находится акцизъ съ свеклосахарнаго производства и съ табаку, а также гербовые, крѣпостные, канцелярскіе и прочіе неокладные сборы. До 1884 года при департаментѣ состояла особая повѣрочная экспедиція для провѣрки акцизныхъ снарядовъ. Закономъ 31 января 1884 г. она замѣнена техническимъ комитетомъ, состоящимъ, подъ предсѣдательствомъ директора департамента, изъ вице-директоровъ, непремѣннаго члена, членовъ по назначенію министра финансовъ, старшихъ и младшихъ техниковъ и дѣлопроизводителей. Къ предметамъ вѣдомства комитета относятся: 1) обсужденіе техническихъ вопросовъ, возникающихъ по производствамъ, обложеннымъ акцизомъ; 2) наблюденіе за техническою стороною этихъ производствъ; 3) испытаніе, повѣрка и исправленіе снарядовъ, служащихъ для учета акциза; 4) наблюденіе за дѣйствіемъ контрольныхъ снарядовъ на заводахъ; 5) ознакомленіе чиновъ акцизнаго надзора со способами обращенія съ означенными снарядами [1]). II) Департаментъ окладныхъ сборовъ, завѣдующій поступленіемъ прямыхъ налоговъ. Въ вѣдѣніи его состоятъ: подати, земскія повинности, дѣла по народной переписи, о причисленіи и исключеніи лицъ податного состоянія, о перечисленіяхъ изъ одного состоянія въ другое, составленіе государственной окладной книги, повѣрка окладовъ и т. д. III) Департаментъ государственнаго казначейства вѣдаетъ движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство при-

[1]) Собр. узак. 1884 г., ст. 178.

ходовъ и расходовъ и ревизію кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ. Въ вѣдѣніи департамента состоятъ также: с.-петербургскій монетный дворъ, пробирныя палатки и лабораторія министерства финансовъ при с.-петербургской пробирной палаткѣ. Въ связи съ этимъ установленіемъ и въ его вѣдѣніи находится IV) главное казначейство, на которое возлагаются пріемъ, храненіе, отпускъ и счетоводство суммъ на расходы, производимые по общему государственному управленію. Казначейство находится въ вѣдѣніи управляющаго, его помощника и состоитъ изъ главнаго казначея, главнаго бухгалтера и прочихъ должностныхъ лицъ. V) До 1873 года въ вѣдомствѣ министерства финансовъ находился горный департаментъ. Въ указанномъ году онъ переведенъ въ вѣдомство министерства государственныхъ имуществъ. Но въ вѣдомствѣ министерства финансовъ остались части монетная и пробирная [1]).

Управленіе кредитною частью, соотвѣтственно различнымъ видамъ и цѣлямъ государственнаго и общественнаго кредита, ввѣрено различнымъ установленіямъ. Во первыхъ, для высшаго наблюденія за всѣми государственными кредитными установленіями, находящимися въ вѣдѣніи министерства финансовъ, учрежденъ совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій. Учрежденіе его относится къ 1817 г. [2]). Въ настоящее время онъ состоитъ изъ предсѣдателя государственнаго совѣта, министра финансовъ, государственнаго контролера, 6-ти членовъ отъ дворянства и 6-ти отъ купечества, избираемыхъ на три года [3]). Затѣмъ, въ составѣ или вѣдѣніи министерства находятся: 1) особенная канцелярія министра по кредитной части для завѣдыванія займами и ссудами, какъ по внѣшнему, такъ и по внутреннему кредиту; 2) государственная коммиссія погашенія долговъ [4]); 3) кредитныя установленія: государственный банкъ съ его конторами (московскою, ростовскою, архангельскою, одесскою, рижскою, кіевскою, харьковскою и екатеринбургскою) и отдѣленіями, с.-петербургская и московская сохранныя и ссудныя казны, главное выкупное учрежденіе и экспедиція заготовленія государственныхъ бумагъ [5]).

Въ нынѣшнее царствованіе въ вѣдѣніи министерства финансовъ

---

[1]) Собр. узак. за 1873 годъ, ст. 1304.

[2]) П. С. З. № 26834.

[3]) Св. Зак., т. XI, ч. 2, уст. кред., ст. 9 и слѣд., измѣн. позднѣйшими узаконеніями.

[4]) Госуд. ком. погашенія долговъ учреждена въ 1810 году. П. С. З. № 24287. Ср. Св. Зак., т. XI, ч. 2, ст. 27 и слѣд. съ измѣн.

[5]) Уставъ госуд. банка изданъ въ 1860 г. (П. С. З. № 35847). Новыя правила для ссудныхъ казенъ утверждены 5 дек. 1862 года.

было создано два учрежденія, имѣющихъ цѣлью поддержаніе, посредствомъ доставленія удешевленнаго кредита, экономическаго быта двухъ сословій: крестьянскаго и дворянскаго.

Крестьянскій поземельный банкъ былъ созданъ закономъ 18 іюня 1882 года [1]) съ цѣлью „облегченія крестьянамъ всѣхъ наименованій способовъ къ покупкѣ земли въ тѣхъ случаяхъ, когда владѣльцы земель пожелаютъ продать, а крестьяне пріобрѣсти оныя“ [2]). Ссуды выдаются: 1) цѣлымъ сельскимъ обществамъ; 2) товариществамъ, въ числѣ не менѣе 3 крестьянъ; 3) отдѣльнымъ крестьянамъ [3]). Банкъ состоитъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ и есть установленіе правительственное. За исключеніемъ Сибири, Закавказскаго края, царства Польскаго и губерній Прибалтійскихъ, дѣйствія банка распространяются на тѣ мѣстности имперіи, въ коихъ будутъ открыты его отдѣленія. Послѣднія могутъ быть открываемы какъ въ губерніяхъ, такъ и въ уѣздахъ, причемъ, по усмотрѣнію министра финансовъ, они могутъ быть учреждаемы или при конторахъ государственнаго банка, или (гдѣ нѣтъ означенныхъ конторъ) при казенныхъ палатахъ, или, наконецъ, отдѣльно [4]). Общее управленіе банкомъ возлагается на совѣтъ, состоящій изъ управляющаго и 3 членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ.

Закономъ 3 іюня 1885 года учрежденъ государственный дворянскій земельный банкъ, для выдачи долгосрочныхъ ссудъ потомственнымъ дворянамъ-землевладѣльцамъ подъ залогъ ихъ земельной собственности [5]). Дѣйствія банка распространяются на всю европейскую Россію, за исключеніемъ Финляндіи, царства Польскаго и губерній Прибалтійскихъ. Банкъ состоитъ въ ближайшемъ вѣдѣніи министерства финансовъ и подъ наблюденіемъ совѣта государственныхъ кредитныхъ установленій. Непосредственное завѣдываніе операціями банка возлагается на управляющаго, опредѣляемаго Высочайшимъ указомъ сенату, и на совѣтъ, состоящій (сверхъ управляющаго, какъ предсѣдателя) изъ членовъ, назначаемыхъ министромъ финансовъ (въ числѣ не болѣе 7), изъ членовъ, приглашаемыхъ министромъ финансовъ (въ числѣ не болѣе 4) и изъ членовъ, избранныхъ дворянскими

---

[1]) 3-е П. С. З. № 894.

[2]) Тамъ же, ст. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 16.

[4]) Къ началу 1885 г. дѣйствовало 18 отдѣленій банка; изъ нихъ 6 состояло при учрежденіяхъ государственнаго банка, а 12—самостоятельно. Въ теченіе 1885 г. вновь открыто 8 отдѣленій: изъ нихъ два — при учрежденіяхъ государственнаго банка, а 6—самостоятельно. Ср. Отчетъ Кр. З. Б. за 1885, стр. 2.

[5]) Собр. узак. 1885 г., ст. 560.

собраніями въ мѣстныя отдѣленія банка. Они приглашаются министромъ финансовъ ежегодно.

Мѣстныя отдѣленія банка состоятъ изъ управляющаго, членовъ-оцѣнщиковъ и членовъ отъ дворянства. Послѣдніе избираются на три года дворянскими собраніями губерній, входящихъ въ районъ отдѣленій, по два отъ каждой губерніи. Они участвуютъ въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ, касающихся губерніи, отъ которой они избраны [1]). Управляющій отдѣленіемъ и члены-оцѣнщики назначаются министромъ финансовъ, по представленію управляющаго банкомъ [2]).

4. Министерство государственныхъ имуществъ.

§ 203. Исторія этого министерства находится въ тѣсной связи съ исторіей крестьянскаго вопроса въ Россіи. Въ прежнее время задачу нынѣшняго министерства государственныхъ имуществъ исполняло министерство финансовъ, которое и завѣдывало, какъ государственными имуществами, такъ и государственными крестьянами, съ чисто финансовой точки зрѣнія, т. е. разсматривало и то, и другое какъ источникъ государственныхъ доходовъ. Съ возвращеніемъ изъ придунайскихъ княжествъ графа Киселева, устраивавшаго бытъ крестьянъ, крестьянскій вопросъ въ царствованіе императора Николая получилъ особенное движеніе. Мысль графа Киселева заключалась въ томъ, чтобы примѣнить къ крестьянскому быту тѣ начала, которыя приняты были въ Молдавіи и Валахіи. Такъ какъ высшее правительство рѣшилось держаться мысли, высказанной еще при Александрѣ I—оставить иниціативу по освобожденію крестьянъ за сословіемъ, владѣющимъ ими, то оно считало нужнымъ, на первый разъ, дать лучшее устройство, въ экономическомъ и административномъ отношеніи, крестьянамъ государственнымъ. Кромѣ указанной цѣли, имѣлась и другая—дать государственнымъ крестьянамъ законную защиту, въ которой они нуждались при прежней системѣ мѣстнаго правленія, при прежнемъ вліяніи владѣльческаго класса на мѣстную администрацію, потому что, какъ показалъ опытъ, даже земли, считавшіяся во владѣніи государственныхъ крестьянъ, постепенно исчезали и прирѣзывались къ помѣщичьимъ землямъ. Первое время управленія графа Киселева было посвящено возвращенію незаконно захваченныхъ земель. Такимъ

---

[1]) Въ губерніяхъ, въ коихъ нѣтъ дворянскихъ выборовъ, члены отъ дворянства приглашаются губернаторомъ по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ дворянства.

[2]) Отдѣленій дворянскаго банка было открыто 12 уже въ декабрѣ 1885 г.; въ 1886 г. предположено къ открытію еще 14.

образомъ, министерство государственныхъ имуществъ при первоначальномъ своемъ учрежденіи должно было имѣть въ виду три цѣли: во первыхъ, ту цѣль, которую преслѣдовало министерство финансовъ, т. е. завѣдываніе государственными имуществами, какъ источникомъ государственныхъ доходовъ; во вторыхъ, попечительство надъ государственными крестьянами и, въ третьихъ, сообщеніе всей крестьянской администраціи болѣе цѣлесообразнаго характера. Но къ этимъ задачамъ, какъ мы сейчасъ увидимъ, прибавилась еще одна. Учрежденію министерства государственныхъ имуществъ предшествовало учрежденіе V отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи, которое было закрыто и преобразовано въ 1837 году въ министерство государственныхъ имуществъ. Министерству первоначально были указаны три задачи: управленіе государственными имуществами, попеченіе о сельскихъ обывателяхъ и завѣдываніе сельскимъ хозяйствомъ, такъ какъ чрезъ попеченіе о государственныхъ крестьянахъ предполагалось достигнуть широкой цѣли государственнаго управленія—развитія сельско-хозяйственной промышленности. Такимъ образомъ, первоначально учрежденіе министерства государственныхъ имуществъ представляло какъ бы два министерства: министерство государственныхъ имуществъ и то управленіе, которое извѣстно на западѣ Европы подъ именемъ министерства земледѣлія [1]).

Подъ именемъ государственныхъ имуществъ разумѣются: 1) казенныя земли, 2) казенныя оброчныя статьи, напр., рыбныя ловли, 3) лѣса и 4) горные промыслы (съ 1873 г.). Попечительство надъ государственными крестьянами, составлявшее вторую задачу министерства государственныхъ имуществъ. на практикѣ не совсѣмъ оправдалось. Несмотря на всѣ благія намѣренія высшаго правительства, окружное начальство и палаты государственныхъ имуществъ также отразились на государственныхъ крестьянахъ, какъ и помѣщичья власть, даже, можетъ быть, болѣе. Устройство быта и управленіе государственныхъ крестьянъ должны были послужить примѣромъ для преобразованія быта крестьянъ помѣщичьихъ. На практикѣ вышло наоборотъ: въ 1866 г. государственные крестьяне переданы были въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ учрежденій, созданныхъ положеніемъ о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости [2]).

---

[1]) Ср. 2-е П. С. З. № 10884. Первоначальное учрежденіе министерства измѣнено въ 1845 году (№ 18608).

[2]) Учр. мин. госуд. имущ. по прод. 1868 г.; Собр. узак. 1866 г., № 14, ст. 111. Ср. часть I этого сочиненія. О хозяйственномъ устройствѣ государственныхъ крестьянъ будетъ сказано въ ученіи о мѣстномъ управленіи.

Въ настоящее время попечительство министерства государственныхъ имуществъ распространяется на иностранныхъ поселенцевъ, евреевъ-земледѣльцевъ и инородцевъ. Впрочемъ, съ 1872 г. иностранные поселенцы, т. е. такъ называемые колонисты, перешли въ завѣдываніе общаго управленія, за весьма немногими исключеніями. Такимъ образомъ, попечительство министерства касается теперь только нѣкоторыхъ колонистовъ, евреевъ-земледѣльцевъ и инородцевъ Архангельской и др. губерній. Что касается сельскаго хозяйства, то для завѣдыванія дѣлами по этой части въ министерствѣ есть особый департаментъ сельскаго хозяйства, который переименованъ въ департаментъ земледѣлія и сельской промышленности; предметы дѣятельности его—мѣры къ поощренію сельскаго хозяйства и связанной съ нимъ сельско-хозяйственной промышленности. Въ главномъ завѣдываніи министерства государственныхъ имуществъ находились вопросы о коннозаводствѣ, и по своду законовъ изд. 1857 г. попеченіе о коннозаводствѣ поименовано въ числѣ прочихъ предметовъ, содѣйствующихъ развитію сельско-хозяйственной промышленности. Но въ 1882 г. завѣдываніе коннозаводствомъ перешло къ главному управленію государственнаго коннозаводства.

Поземельное устройство государственныхъ крестьянъ, перешедшихъ въ 1866 году въ вѣдѣніе общихъ крестьянскихъ учрежденій, было ввѣрено временному отдѣлу [1]), въ управленіи коего состояли также свободныя казенныя земли и оброчныя статьи вѣдомства государственныхъ имуществъ въ западныхъ губерніяхъ. Въ теченіе 14 лѣтъ, прошедшихъ со времени учрежденія отдѣла, т. е. съ 1866 по 1880 годъ, работы по поземельному устройству государственныхъ крестьянъ были окончены въ 24 губерніяхъ. Поэтому министерство признало цѣлесообразнымъ сократить составъ отдѣла, передавъ дѣла, не имѣющія временнаго характера, въ другіе департаменты [2]) и оставивъ за отдѣломъ обязанности по окончательному устройству крестьянъ и по завѣдыванію имѣніями, управляемыми не на основаніи общаго устава. Должность управляющаго отдѣломъ была упразднена [3]). Наконецъ, указомъ 1-го февраля 1883 года отдѣлъ былъ упраздненъ, съ присоединеніемъ его къ департаменту общихъ дѣлъ [4]).

---

[1]) Замѣнившему бывшій второй департаментъ министерства государственныхъ имуществъ.

[2]) Именно: а) дѣла по денежнымъ арендным производствамъ и о капиталахъ бывшаго колоніальнаго вѣдомства—въ департаментъ общихъ дѣлъ и б) завѣдываніе каспійскими рыбными ловлями и тюленьими промыслами и находящимися въ Бессарабской губерніи имѣніями заграничныхъ монастырей—въ департаментъ земледѣлія и сельской промышленности.

[3]) Собр. узак. за 1881 г., ст. 227.

[4]) Собр. узак. за 1883 г., ст. 223.

Вслѣдствіе этихъ перемѣнъ, министерство государственныхъ имуществъ въ настоящее время составляютъ: I) департаментъ земледѣлія и сельской промышленности; II) департаментъ лѣсной, съ корпусомъ лѣсничихъ; III) горный департаментъ; IV) департаментъ общихъ дѣлъ. Сверхъ того, въ составъ министерства входятъ: 1) совѣтъ министра съ состоящимъ при немъ ученымъ комитетомъ; 2) горный совѣтъ съ горнымъ ученымъ комитетомъ; 3) юрисконсультъ съ помощниками и нѣкоторые другіе чины.

Общее и высшее управленіе министерствомъ ввѣрено министру, товарищъ коего завѣдываетъ текущими дѣлами министерства. При министрѣ состоитъ совѣтъ, образующійся изъ директоровъ департаментовъ и особенныхъ членовъ. Производство дѣлъ въ совѣтѣ возлагается на одного изъ дѣлопроизводителей департамента общихъ дѣлъ, подъ руководствомъ директора департамента. Кромѣ дѣлъ, вообще предоставляемыхъ совѣтамъ министерствъ, совѣту мин. гос. имущ. принадлежитъ назначеніе премій за лѣсоразведеніе на земляхъ частныхъ владѣльцевъ. Ученый комитетъ министерства образуется изъ 6 лицъ, назначаемыхъ министромъ, и состоитъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта министерства.

Предметы вѣдомства отдѣльныхъ департаментовъ лишь отчасти опредѣляются закономъ, предоставляющимъ, сверхъ того, министру, „сообразно измѣнившемуся составу и кругу дѣятельности ввѣреннаго ему министерства, распредѣлять занятія между департаментами и другими частями министерства“ [1]). Въ отдѣльности эти учрежденія суть:

I. Департаментъ общихъ дѣлъ, образованный въ 1866 г. изъ канцеляріи министра. Въ немъ сосредоточиваются, ближайшимъ образомъ, дѣла, порученныя ему министромъ, въ силу его полномочій [2]). Затѣмъ, по закону, департаментъ вѣдаетъ: а) судныя дѣла по всѣмъ частямъ министерства; б) дѣла, переданныя въ департаментъ, вслѣдствіе упраздненія „временнаго отдѣла“, т.-е. дѣла по попечительству надъ нѣкоторыми колонистами и инородцами, объ арендныхъ производствахъ, по окончанію поземельнаго устройства поселянъ и т. д. [3]). При департаментѣ состоитъ юрисконсультъ съ помощниками.

II. Департаментъ земледѣлія и сельской промышленности, которому ввѣрено попеченіе объ усовершенствованіи и поощреніи разныхъ отраслей сельскаго хозяйства и завѣдываніе учрежденными съ этою цѣлью учебными и образцовыми сельско-хозяйственными заведе-

---

[1]) См. учр. мин., ст. 956, прим. 2, по прод. 1886 г.

[2]) См. предыд. прим.

[3]) Учр. мин., ст. 1067 по прод. 1886 г.

ніями. Затѣмъ, въ 1881 г., при сокращеніи „временнаго отдѣла", въ департаментъ переданы: а) управленіе казенными оброчными статьями; б) управленіе рыбными и тюленьими промыслами; в) завѣдываніе находящимися въ бессарабской губерніи имѣніями заграничныхъ монастырей и разборомъ недоимокъ по этимъ имуществамъ. Кромѣ того, въ 1883 году, для усиленія торфмейстерской части министерства государственныхъ имуществъ, при департаментѣ учреждена должность завѣдующаго разработкой казенныхъ торфяныхъ работъ, съ двумя торфмейстерами [1]). Въ составъ департамента, сверхъ общеположенныхъ чиновъ, входятъ инспекторы сельскаго хозяйства. Въ вѣдѣніи департамента находятся: 1) учебныя заведенія: а) земледѣльческій институтъ въ С.-Петербургѣ; б) Петровская земледѣльческая и лѣсная академія въ Москвѣ и нѣсколько земледѣльческихъ училищъ; 2) сельско-хозяйственный музей; 3) учебныя фермы, состоящія при Петровской академіи и училищахъ; 4) садовыя заведенія и училища садоводства.

III. Управленіе горною частью, переданное въ вѣдѣніе министерства государственныхъ имуществъ въ 1873 году. Управленіе составляется: 1) изъ горнаго департамента, въ коемъ сосредоточиваются инспекторская часть горнаго вѣдомства и общее завѣдываніе по части: а) казенныхъ горныхъ заводовъ, б) частныхъ горныхъ заводовъ, в) горныхъ заводовъ въ царствѣ Польскомъ, г) частной золотопромышленности; 2) горнаго совѣта; 3) горнаго ученаго комитета. Сверхъ того, въ 1882 году, при департаментѣ, „въ видахъ подробнаго изученія геологическаго строенія Россіи", учрежденъ геологическій комитетъ. Комитетъ состоитъ: 1) изъ одного директора, назначаемаго, по представленію министра, Государемъ изъ числа лицъ, заявившихъ себя познаніями въ геологическихъ наукахъ; 2) изъ присутствія, состоящаго подъ предсѣдательствомъ директора, изъ старшихъ геологовъ [2]) и членовъ по званію: академиковъ по каѳедрамъ минералогіи, геогнозіи и палеонтологіи, и профессоровъ горнаго института и с.-петербургскаго университета по названнымъ каѳедрамъ; 3) изъ старшихъ и младшихъ геологовъ, геологовъ-сотрудниковъ, коллекторовъ и консерваторовъ. Младшіе геологи и геологи-сотрудники участвуютъ въ присутствіи съ правомъ совѣщательнаго голоса. Управленію подвѣдомственны: 1) горный институтъ, въ качествѣ высшаго учебнаго заведенія горнаго вѣдомства и 2) горно-окружныя управленія [3]).

---

[1]) Собр. узак. 1883 г., ст. 136.

[2]) Состоящіе въ комитетѣ геологи раздѣляются на старшихъ и младшихъ. Тѣ и другіе избираются изъ горныхъ инженеровъ или лицъ, получившихъ въ одномъ изъ русскихъ университетовъ ученую степень не ниже магистра геологіи, палеонтологіи или минералогіи.

[3]) Олонецкое, луганское, главное управленіе уральскихъ горныхъ заводовъ и

IV. Лѣсной департаментъ, въ которомъ сосредоточиваются инспекторская часть лѣсного вѣдомства, дѣла по управленію и охраненію лѣсовъ, по устройству лѣсовъ и ихъ употребленію, по дѣламъ суднымъ и счетнымъ. При департаментѣ состоитъ чертежная. Ему подчинены корпусъ лѣсничихъ и лисинское учебное лѣсничество.

5. Главное управленіе государственнаго коннозаводства.

§ 204. Въ 1881 году управленіе государственнымъ коннозаводствомъ было отдѣлено отъ министерства государственныхъ имуществъ и возстановлено въ видѣ особаго вѣдомства [1]). Въ томъ же году послѣдовало измѣненіе состава совѣта главнаго управленія [2]). Послѣ другихъ частныхъ перемѣнъ, въ 1882 г. обнародовано было общее положеніе объ управленіи этою частью [3]).

Общее завѣдываніе государственнымъ коннозаводствомъ возлагается на главноуправляющаго, пользующагося правами министра. При главноуправляющемъ состоитъ совѣтъ изъ пяти особо назначенныхъ лицъ, директора канцеляріи и главнаго ветеринара, засѣдающихъ въ совѣтѣ ex officio. Совѣту принадлежатъ права, предоставленныя совѣтамъ министерства по общему учрежденію министерствъ. Дѣлопроизводство по главному управленію сосредоточивается въ канцеляріи, на которую распространены правила, установленныя вообще для канцелярій министра. Въ распоряженіи главноуправляющаго состоятъ чиновники для особыхъ порученій, командируемые имъ въ государственныя конскія заведенія для наблюденія, какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ техническомъ отношеніяхъ, за правильнымъ веденіемъ коннозаводскаго дѣла. Наконецъ, при главномъ управленіи состоятъ корреспонденты какъ внутри имперіи, такъ и за границей. Внутри имперіи полагается по одному корреспонденту для каждой губерніи (или области). На обязанности ихъ лежитъ наблюденіе за конскою промышленностью и коннозаводствомъ и изученіе этихъ предметовъ. Сверхъ того, главное управленіе можетъ возлагать на нихъ особыя порученія.

управленія горнозаводскихъ округовъ и заводовъ: а) богословскихъ, б) гороблагодатскихъ, в) екатеринбургскихъ, г) златоустовскихъ, д) камско-воткинскаго, е) пермскихъ пушечныхъ заводовъ, ж) вятскихъ казенныхъ заводовъ.

[1]) Собр. узак. 1881 года, ст. 327 (указъ 1 іюня). Управленіе гос. коннозав. ввѣрено министру двора, но это порученіе не означало включенія новаго главнаго управленія въ число установленій придворнаго вѣдомства.

[2]) Тамъ же, ст. 452.

[3]) Собр. узак. 1882 года, ст. 388. Новое положеніе вошло въ прод. къ Св. Зак. 1886 г., учр. мин., въ видѣ прилож. къ примѣч. 1, ст. 946.

Главное управленіе вообще предназначено содѣйствовать развитію коневодства въ Россіи, какъ для цѣлей правительственныхъ, такъ и въ качествѣ одной изъ важныхъ отраслей сельскаго хозяйства и промышленности. На этомъ основаніи, въ вѣдѣніи его состоятъ: государственные конскіе заводы и заводскія конюшни, общества для испытанія лошадей, учреждаемые правительствомъ бѣга, скачки, выставки лошадей и т. п.

Мѣстными учрежденіями, подвѣдомственными главному управленію, являются заводы, учреждаемые съ цѣлью служить разсадниками лошадей высшей породы [1]), и конюшни заводскихъ жеребцовъ, имѣющія цѣлью доставлять частнымъ лицамъ средства случать своихъ кобылъ съ породистыми производителями. Районъ, для коего назначаются конюшни, опредѣляется главноуправляющимъ [2]). Сверхъ того, въ вѣдѣніи главнаго управленія состоятъ аукціонныя заведенія въ С.-Петербургѣ и Москвѣ для продажи казенныхъ и частныхъ лошадей [3]).

6. Государственный контроль.

§ 205. При первоначальномъ учрежденіи министерствъ, въ 1802 г., не было создано особаго учрежденія для ревизіи государственныхъ счетовъ. Въ 1810 году, въ манифестѣ „о раздѣленіи дѣлъ на особыя управленія“, ревизія государственныхъ счетовъ упоминается въ числѣ предметовъ „управленія государственными доходами“. Именно, манифестъ раздѣляетъ это управленіе на три части: 1) завѣдываніе источниками доходовъ, 2) движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ, и 3) ревизія государственныхъ счетовъ [4]). Управленіе дѣлами перваго рода ввѣрено министру финансовъ, второго—государственному казначею, а для управленія дѣлъ по ревизіи счетовъ предположено установить званіе государственнаго контролера [5]). Предположеніе это приведено въ исполненіе манифестомъ 28 января 1811 года, „объ устройствѣ главнаго управленія ревизіи государственныхъ счетовъ“ [6]). Главное начальство надъ управленіемъ ввѣрено государственному

---

[1]) Государственные конскіе заводы суть: 1) хрѣновской, 2) бѣловодскій (новоалександровскій, стрѣлецкій, деркульскій и лимаревскій арабскій разсадникъ), 3) яновскій заводъ и конюшня.

[2]) Конюшни суть: 1) почниковская, 2) елисаветградская, 3) хрѣновская, 4) лимаревская, 5) каменецъ-подольская и смоленская, 6) тамбовская и харьковская, 7) полтавская, кіевская, саратовская и уфимская.

[3]) 3-е П. С. З. № 827, и Штаты.

[4]) П. С. З. № 24307, § 8.

[5]) П. С. З. № 24307, § 9.

[6]) П. С. З. № 24502.

контролеру, которому даны всѣ права министра [1]). Самое управленіе составлено изъ двухъ департаментовъ: 1) ревизіи счетовъ по гражданской части и 2) ревизіи счетовъ по части военной; департаменты эти образованы изъ прежнихъ счетныхъ экспедицій [2]). Предметомъ управленія указаны: „повѣрка и ревизія приходовъ и расходовъ всѣхъ казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ и надзоръ за совершившимся движеніемъ оныхъ". Въ виду этой общей цѣли, контролю поручено: 1) повѣрять поступленіе суммъ въ каждую часть управленія и употребленіе ихъ въ расходъ на основаніи законовъ; 2) наблюдать за правильностью и полезностью употребленія суммъ; 3) провѣрять правильность счетовъ каждаго вѣдомства; 4) наблюдать, чтобы ассигнованныя суммы не оставались безъ движенія, и причислять ихъ, въ случаѣ ненадобности, къ суммамъ казначейства [3]).

Порядокъ ревизіи долженъ былъ состоять: 1) въ повѣркѣ счетовъ; 2) въ утвержденіи ихъ, съ выдачею исправнымъ мѣстамъ и лицамъ разсчетныхъ свидѣтельствъ (квитанцій). Въ случаѣ неисправности счетовъ, на виновныхъ установленнымъ порядкомъ налагались взысканія [4]). Независимо отъ ревизіи, управленіе обязано было „для общихъ соображеній правительства", составлять сличительные разсчеты или балансы, по коимъ можно было бы усмотрѣть выгоды, пріобрѣтенныя казною при разныхъ операціяхъ, или убытки, ею понесенные, хотя бы, впрочемъ, самое производство ихъ и счеты были найдены въ порядкѣ [5]). Надзору управленія подчинены всѣ вѣдомства, за исключеніемъ счетовъ по государственнымъ банкамъ, воспитательнымъ домамъ и другимъ благотворительнымъ заведеніямъ вѣдомства Императрицы Маріи и по кабинету Его Величества [6]).

Для успѣха дѣйствій государственнаго контроля должно было, не ограничиваясь формулированіемъ указанныхъ выше общихъ началъ, преобразовать вошедшія въ его составъ экспедиціи. Но при неудовлетворительности системы отчетности и дѣятельность контрольныхъ департаментовъ не могла быть организована какъ слѣдуетъ. Въ учрежденіи министерствъ 1811 года на министерство была возложена обязанность составлять ежегодно отчетъ въ суммахъ, ему отпускаемыхъ [7]). Ревизія счетовъ въ учрежденіяхъ мѣстныхъ была возложена на ка-

---

[1]) Тамъ же, §§ 3 и 4.
[2]) Тамъ же, §§ 5—9.
[3]) Тамъ же, §§ 1 и 2, пп. 1—4.
[4]) Тамъ же, § 2, пп. 1—6.
[5]) Тамъ же, п. 7.
[6]) Тамъ же, § 15.
[7]) П. С. З. № 24686, §§ 178—191. Правила для дѣлопроизводства въ счетныхъ отдѣленіяхъ министерствъ, §§ 136—144.

зенныя палаты. Но контроль не былъ вооруженъ достаточными средствами для провѣрки этихъ счетовъ согласно своей инструкціи. Законодательство ограничилось отдѣльными практическими мѣрами, не измѣняя самой системы. Новый шагъ къ улучшенію былъ сдѣланъ въ 1836 году изданіемъ новаго учрежденія государственнаго контроля [1]).

Учрежденіе 1836 года приняло слѣдующія начала. Во первыхъ, оно признало, что контроль „по одной только распорядительной части своего состава можетъ подлежать правиламъ общаго учрежденія министерствъ; дѣйствія же его въ предметахъ, гдѣ онъ представляетъ собою высшую счетную инстанцію, необходимо подчинить порядку коллегіальному, и, вслѣдствіе того, въ отношеніи къ симъ дѣламъ власть, принадлежащую государственному контролеру, слить съ властью совѣта сего управленія, а власть генералъ-контролеровъ, управляющихъ департаментами—съ властью общихъ сихъ департаментовъ присутствій". Такимъ образомъ, совѣтъ и общія присутствія департаментовъ, въ отличіе отъ общаго учрежденія министерствъ, вооружены правами коллегіальными. Во вторыхъ, учрежденіе 1836 г. проводитъ точное различіе между двумя моментами ревизіи счетовъ, именно между: а) производствомъ ревизіи и б) утвержденіемъ ревизіи. Производство ревизіи возложено на департаменты, которыхъ образовано три: 1) гражданскихъ отчетовъ, 2) военныхъ отчетовъ и 3) морскихъ отчетовъ [2]). Департаменты, подъ начальствомъ генералъ-контролеровъ и вице-директоровъ, состояли изъ общихъ присутствій отдѣленій, управлявшихся оберъ-контролерами, и канцелярій. Утвержденіе ревизіи предоставлено совѣту государственнаго контроля, состоящему подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера. Послѣдній, предсѣдательствуя въ совѣтѣ, являлся и главнымъ начальникомъ департаментовъ, по производству ревизіи [3]). Затѣмъ въ составъ контроля входили и тѣ чиновники, которые назначаемы были въ министерства, гдѣ, по сложности отчетовъ, положено было производить ревизію ихъ при участіи контроля [4]). Къ учрежденію контроля приложено положеніе и о порядкѣ ревизіонныхъ дѣйствій.

§ 206. Законъ 1836 года, безъ существенныхъ измѣненій, оставался въ силѣ до изданія въ 1862 году положенія о финансовой смѣтѣ и преобразованія ревизіонной системы въ 1863 году.

[1]) 2-е П. С. З. № 9812.

[2]) Тамъ же, §§ 8—11, 14, 62, 63.

[3]) Тамъ же, § 12. Мысль о назначеніи чиновниковъ отъ контроля въ нѣкоторыя министерства осуществлена еще при Александрѣ I.

[4]) Безъ существенныхъ измѣненій оно вошло въ сводъ законовъ. См. учр. мин. изд. 1857 г., ст. 1806—1904.

Новое положеніе о финансовой смѣтѣ открыло государственному контролю участіе въ ея составленіи. Согласно этому измѣненъ и текстъ ст. 1669 учр. мин., опредѣляющей назначеніе этого установленія. Первоначальный текстъ ст. 1669, по изд. св. зак. 1857 г., примѣнительно къ § 1 положенія 1836 года, гласитъ, что контроль „имѣетъ предметомъ наблюденіе за правильностію движенія казенныхъ и общественныхъ капиталовъ". Новая редакція означенной статьи [1]), оставляя въ силѣ это постановленіе, указываетъ на новыя обязанности контроля, заключающіяся въ слѣдующемъ: 1) въ повѣркѣ финансовой смѣты министерства финансовъ противъ существующихъ законоположеній; 2) въ повѣркѣ смѣтныхъ предположеній финансовыхъ смѣтъ всѣхъ министерствъ и главныхъ управленій противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ; 3) въ сообщеніи государственному совѣту заключеній по испрошенію кредитовъ дополнительныхъ или экстраординарныхъ [2]).

Затѣмъ, въ качествѣ инстанціи, наблюдающей за правильностью движенія капиталовъ, контроль сохранилъ всѣ обязанности, возложенныя на него положеніемъ 1836 года. Именно, на него возложены: 1) опредѣленіе степени правильности обращенія капиталовъ; 2) дѣла по сложенію или взысканію начетовъ, открываемыхъ ревизіею; 3) соображеніе о выгодности или невыгодности разныхъ операцій; 4) выдача квитанцій отчетнымъ управленіямъ; 5) представленіе Государю отчетовъ объ успѣхахъ отчетности, о ходѣ и результатахъ повѣрки капиталовъ каждаго управленія [3]).

Цѣли и обязанности контроля въ этомъ отношеніи остались тѣ же, но измѣнились средства къ ихъ исполненію. До реформы 1863 и 1866 годовъ, государственный контроль не могъ успѣшно удовлетворить своему назначенію. По ревизіи движенія суммъ въ центральныхъ установленіяхъ, средства контроля состояли въ ревизіи отчетовъ, составлявшихся въ министерствахъ, и въ перевѣркѣ книгъ [4]). Но ревизія отчетовъ, безъ ревизіи документальной, имѣла довольно внѣшній характеръ. Перевѣрка книгъ далеко не восполняла этого недостатка. Далѣе, каждое вѣдомство, въ отношеніи обращавшихся въ немъ суммъ, образовало особую кассу, и контроль не имѣлъ средствъ провѣрить, какія суммы подлежатъ возвращенію въ государственное казначейство. Когда, въ 1863 году, предположено было установить единство кассы, то въ каждомъ вѣдомствѣ откры-

---

[1]) По прод. 1863 года.

[2]) Ср. сказанное объ этомъ предметѣ въ главѣ о государственномъ совѣтѣ.

[3]) Учр. мин., ст. 1673. Должно помнить, что нѣкоторыя вѣдомства изъяты отъ ревизіи контроля.

[4]) Тамъ же, ст. 1674.

лись весьма значительныя суммы, подлежавшія возвращенію. Въ виду устраненія этихъ неудобствъ, признано было необходимымъ облечь контроль правомъ документальной ревизіи суммъ. Для этой цѣли учреждена была, на первый разъ въ видѣ опыта, ревизіонная коммиссія и введено единство кассы. Что касается обращенія суммъ въ установленіяхъ мѣстныхъ, то въ этомъ отношеніи средства государственнаго контроля были еще неудовлетворительнѣе. Дѣятельность контрольныхъ отдѣленій казенныхъ палатъ не удовлетворяла своему назначенію. Въ 1866 году признано было необходимымъ учредить органы государственнаго контроля въ губерніяхъ. Такими органами и явились контрольныя палаты. Въ 1883 году послѣдовало преобразованіе внѣшняго устройства государственнаго контроля на основаніи новыхъ штатовъ.

§ 207. На основаніи изложенныхъ выше преобразованій, учрежденіе государственнаго контроля представляется въ слѣдующемъ видѣ. Законодательство осталось вѣрнымъ указанному началу, что обязанности контроля раздѣляются на два разряда: къ первому относится производство ревизіи, ко второму—утвержденіе ревизіи.

Производство ревизіи ввѣрено, въ настоящее время, контрольнымъ департаментамъ и желѣзнодорожному отдѣлу [1]). Контрольныхъ департаментовъ два: 1) департаментъ гражданской отчетности, 2) департаментъ военной и морской отчетности. Желѣзнодорожный отдѣлъ дѣйствуетъ нынѣ на правахъ ревизіоннаго департамента. Каждый департаментъ состоитъ изъ генералъ-контролера, его помощника, ревизоровъ старшихъ и младшихъ, помощниковъ ревизоровъ и другихъ канцелярскихъ чиновъ. Желѣзнодорожный отдѣлъ состоитъ изъ генералъ-контролера, ревизоровъ (старшаго и младшаго), помощниковъ ревизора и счетнаго чиновника [2]).

Департаментъ гражданской отчетности преобразованъ въ 1883 г. изъ учрежденной по законамъ 1863 и 1866 гг. ревизіонной коммиссіи [3]). Порядокъ дѣйствій департамента, а равно и его права опредѣляются учрежденіями 1863 и 1866 гг., такъ какъ законъ 1883 г. содержитъ въ себѣ только новый штатъ государственнаго контроля [4]). На обязанности департамента лежитъ производство ре-

---

[1]) До 1884 года желѣзнодорожный отдѣлъ существовалъ въ видѣ особаго отдѣленія въ департаментѣ гражданской отчетности. Закономъ 11-го декабря 1884 г. (Собр. узак. 1885 г., ст. 116) отдѣленіе преобразовано въ самостоятельный отдѣлъ на правахъ департамента.

[2]) Учр. мин. по прод. 1886 г., ст. 1679, 1730, 1732, 1735, 1736.

[3]) Собр. узак. 1883 г., ст. 246.

[4]) Ср. прилож. къ ст. 1730 учр. мин. по прод. 1886 г.

визіи, оборотовъ всѣхъ учрежденій, находящихся въ С.-Петербургѣ и получающихъ содержаніе изъ государственнаго казначейства, кромѣ учрежденій губернскихъ и министерствъ военнаго и морского. Ревизія производится по подлиннымъ документамъ и по ежемѣсячнымъ счетамъ главнаго казначейства.

Обязанности департамента не ограничиваются производствомъ документальной ревизіи. На него возлагается: а) повѣрка финансовыхъ смѣтъ, по коимъ расходы производятся въ С.-Петербургѣ, и составленіе общаго отчета объ исполненіи этихъ смѣтъ; б) составленіе общаго отчета о ходѣ и послѣдствіяхъ ревизіи; в) свидѣтельство наличныхъ суммъ въ главномъ казначействѣ; г) собраніе, по указаніямъ опыта, данныхъ для исправленія и дальнѣйшаго развитія кассовыхъ правилъ и по преобразованію государственной отчетности.

На департаментъ военной и морской отчетности, сверхъ производствъ документальной ревизіи, возложена (съ 1875 г.) провѣрка матеріальной отчетности морского вѣдомства.

Желѣзнодорожный отдѣлъ получилъ самостоятельное значеніе въ виду возложенія на него обязанностей правительственнаго надзора за оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ, по правиламъ 13 іюня 1884 года [1]). Означенный надзоръ учрежденъ, въ видѣ опыта, на два года (1885 и 1886) и примѣненъ къ обществамъ дорогъ балтійской, лозово-севастопольской и московско-брестской. Государственному контролеру предоставлено, по соглашенію съ министрами путей сообщенія и финансовъ, входить въ комитетъ министровъ съ представленіями о распространеніи правилъ о правительственномъ надзорѣ и на другія частныя желѣзныя дороги, въ доходности которыхъ правительство заинтересовано вслѣдствіе обязательственныхъ отношеній между ними и казной.

Государственный надзоръ за частными желѣзными дорогами принадлежитъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ государственнаго контролера: 1) желѣзнодорожному отдѣлу и 2) мѣстному при дорогахъ контролю, состоящему изъ назначенныхъ государственнымъ контролеромъ лицъ [2]). Надзору этихъ установленій подлежатъ обороты денежнаго и матеріальнаго имущества желѣзнодорожныхъ обществъ, а равно и фактическая повѣрка ихъ хозяйственныхъ операцій.

Дѣла по утвержденію ревизіи предоставлены совѣту государственнаго контроля. Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ государствен-

---

[1]) Собр. узак. 1885 г., ст. 120.

[2]) Мѣстный контроль учрежденъ при дорогахъ балтійской, лозово-севастопольской и брестской. Его составляютъ главные контролеры, ихъ помощники, старшіе контролеры и контролеры.

наго контролера, состоитъ изъ его товарища, членовъ, назначаемыхъ Государемъ, и генералъ-контролеровъ [1]). Въ совѣтъ могутъ быть приглашаемы и лица постороннія [2]). Дѣлопроизводство по совѣту возлагается на директора канцеляріи государственнаго контроля [3]).

На совѣтъ возлагается: 1) удостовѣреніе въ удовлетворительности произведенныхъ ревизій; 2) разсмотрѣніе ихъ результатовъ въ государственномъ отношеніи; 3) разрѣшеніе затрудненій, могущихъ возникнуть при ревизіи, и 4) опредѣленіе мѣръ къ усовершенствованію способовъ ревизіи [4]). На разсмотрѣніе совѣта поступаютъ дѣла по ревизіи: а) изъ ревизіонной коммиссіи и департамента морскихъ отчетовъ, и б) изъ контрольныхъ палатъ [5]). Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются по большинству голосовъ [6]). Государственный контролеръ не можетъ своею властью отмѣнять заключенія, принятаго совѣтомъ [7]), но ему предоставляется, въ случаѣ несогласія его съ заключеніемъ совѣта, переносить дѣло на высшее разсмотрѣніе [8]). Нѣкоторыя дѣла совѣтъ рѣшаетъ собственною властью [9]); по другимъ, заключенія его вносятся—судя по роду дѣлъ—въ государственный совѣтъ, въ комитетъ министровъ или въ сенатъ. Сношеніе совѣта съ этими установленіями производится чрезъ государственнаго контролера.

Дѣла и распоряженія по управленію государственнымъ контролемъ сосредоточиваются въ канцеляріи государственнаго контроля. Она образована на общихъ основаніяхъ съ канцеляріями всѣхъ министерствъ. Директоръ канцеляріи есть дѣлопроизводитель совѣта. При канцеляріи состоитъ архивъ государственнаго контроля [10]).

Отъ министерствъ, предназначенныхъ, главнымъ образомъ, для завѣдыванія государственнымъ хозяйствомъ, мы обратимся къ установленіямъ, имѣющимъ предметомъ своимъ обезпеченіе условій общественной безопасности и благосостоянія.

---

[1]) Учр. мин., ст. 1682 и полож. о ревиз. ком., ст. 5.

[2]) Учр. мин., ст. 1683.

[3]) Тамъ же, ст. 1685.

[4]) Тамъ же, ст. 1687.

[5]) Полож. о ревиз. ком., ст. 26.—Учр. контр. палатъ, ст. 19, 22, 25, 26.

[6]) Учр. мин., ст. 1722. При равенствѣ голосовъ имѣетъ перевѣсъ голосъ предсѣдателя.

[7]) Тамъ же, ст. 1696.

[8]) Тамъ же, ст. 1726.

[9]) Тамъ же, ст. 1689, 1690.

[10]) Тамъ же, ст. 1795—1805.

7. Министерство внутреннихъ дѣлъ [1]).

§ 208. Министерство внутреннихъ дѣлъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ самыя разнообразныя задачи внутренняго управленія. Вообще оно можетъ быть названо министерствомъ полицейскимъ, въ обширномъ смыслѣ этого слова; ввѣренныя ему задачи касаются какъ области полиціи благосостоянія, такъ и полиціи безопасности. Но оно имѣетъ своимъ предметомъ и другія задачи администраціи. Въ теченіе своего существованія оно испытало различныя измѣненія, оставаясь, впрочемъ, вѣрнымъ первоначальной мысли его учредителя. При первомъ учрежденіи министерствъ, въ 1802 году, ему указана слѣдующая общая задача: „должность министра внутреннихъ дѣлъ обязываетъ его пещись о повсемѣстномъ благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ и благоустройствѣ всей имперіи“. Подъ такое обширное опредѣленіе можно было, конечно, подвести чрезвычайно много предметовъ управленія. Дѣйствительно, министерство внутреннихъ дѣлъ было едва ли не самымъ сложнымъ изъ всѣхъ образованныхъ министерствъ. Ему ввѣрены были: 1) всѣ части государственной промышленности, кромѣ части горной; 2) экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунствъ иностранныхъ (колонистовъ), сельскаго домоводства, мануфактуръ-коллегія [2]) и соляная контора; 3) народное продовольствіе и общественное призрѣніе; 4) управленіе публичными зданіями; 5) почтовое управленіе; 6) часть медицинская.

Этотъ первоначальный планъ измѣнился чрезъ нѣсколько лѣтъ.

Въ 1810 году, по манифесту 25-го іюля, при новомъ распредѣленіи дѣлъ между министерствами [3]), въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ входили: земледѣліе, промышленность, колоніи, внутреннія переселенія, разныя хозяйственныя попеченія, торговля, почты и публичныя зданія. Но со всѣми этими задачами министерство было отнесено къ отдѣлу „государственной экономіи“. Собственно полиція безопасности сосредоточивалась въ особомъ министерствѣ полиціи, учрежденномъ въ 1811 г. и получившемъ особое образованіе. Въ составъ министерства полиціи вошли три департамента: полиціи исполнительной, полиціи хозяйственной и полиціи медицинской съ медицинскимъ совѣтомъ, и двѣ канцеляріи,

---

[1]) Для исторіи министерства внутреннихъ дѣлъ имѣется обширный трудъ г. Варадинова.

[2]) Кромѣ экспедиціи заготовленія и храненія вексельной и гербовой бумаги, ввѣренной министерству финансовъ.

[3]) П. С. З. № 24307.

общая и особенная [1]). Здѣсь же сосредоточено было и управленіе по дѣламъ печати [2]). Съ закрытіемъ министерства полиціи задачи его въ 1819 году перешли въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ [3]). Послѣдующія перемѣны расширяли компетенцію министерства. Правда, попеченіе о государственномъ и народномъ хозяйствѣ отошло въ вѣдѣніе какъ министерства финансовъ, такъ и министерства государственныхъ имуществъ. Въ 1826 году изъ особенной канцеляріи мин. вн. дѣлъ образовано III-е отдѣленіе Собственной Е. И. В. Канцеляріи (см. ниже). Но, съ другой стороны, министерство внутреннихъ дѣлъ выигрывало отъ присоединенія къ нему другихъ упразднявшихся главныхъ управленій или частей отъ прочихъ министерствъ. Назовемъ важнѣйшія изъ совершившихся перемѣнъ. Такъ, въ 1832 году, къ министерству присоединилось, въ видѣ департамента, упраздненное главное управленіе духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій [4]). Въ 1862 году цензурное управленіе передано изъ вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ 1865 году, по поводу преобразованія главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій въ министерство путей сообщенія, въ министерство внутреннихъ дѣлъ переданы дѣла строительной полиціи. Наконецъ, въ 1868 году, въ его составъ вошло упраздненное министерство почтъ и телеграфовъ. Независимо отъ этого, компетенція министерства расширилась возложеніемъ на него новыхъ задачъ. Такъ, въ 1834 году на министерство было возложено завѣдываніе статистическими работами; съ 1861 года въ его составѣ открытъ особый земскій отдѣлъ и т. д.

Въ настоящее время составъ министерства внутреннихъ дѣлъ слѣдующій: министръ, которому для содѣйствія приданы три товарища, совѣтъ министра, образованный на общемъ основаніи, канцелярія министра, три главныхъ управленія (тюремное, по дѣламъ печати, почтъ и телеграфовъ), земскій отдѣлъ, техническій строительный комитетъ и пять департаментовъ (полиціи, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, медицинскій и общихъ дѣлъ). Департаменты министерства внутреннихъ дѣлъ слѣдующіе.

I. Департаментъ полиціи, образованный въ 1880 году изъ двухъ учрежденій: а) департамента полиціи исполнительной, входившаго въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ и б) III отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи, упраздненнаго указомъ 6 августа

---

[1]) П. С. З. № 24686 и 24687.
[2]) П. С. З. № 24932.
[3]) П. С. З. № 27964.
[4]) 2-е П. С. З. № 5126.

1880 года. Поэтому въ завѣдываніе его входятъ: 1) дѣла полиціи политической; 2) дѣла полиціи общей, слѣдовательно, завѣдываніе всѣми полицейскими учрежденіями въ государствѣ. Вслѣдствіе соединенія съ департаментомъ государственной полиціи бывшаго III отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи, главноуправляющій которымъ былъ и шефомъ жандармовъ, начальствованіе корпусомъ жандармовъ сосредоточено въ лицѣ министра внутреннихъ дѣлъ. Упраздненіе III отдѣленія повело за собою также упраздненіе юрисконсультской части, состоявшей при этомъ отдѣленіи, и образованіе особаго судебнаго отдѣла въ составѣ министерства. Въ 1881 году судебный отдѣлъ былъ присоединенъ къ департаменту полиціи [1]).

Еще въ XVIII в. существовали различныя установленія для спеціальнаго преслѣдованія и расправы по преступленіямъ политическимъ или, какъ они назывались—противъ „первыхъ двухъ пунктовъ". Царствованіе Петра Великаго, принимая въ разсчетъ борьбу, которую онъ долженъ былъ вести съ противниками реформы, обильно политическими розысками. Они были поручены преображенскому приказу и тайной канцеляріи [2]). Оба учрежденія, слившіяся впослѣдствіи въ одно, продолжали свое существованіе при Екатеринѣ I. Петръ II, при увольненіи въ отставку князя Ромодановскаго, упразднилъ преображенскую канцелярію, приказавъ посылать подвѣдомственныя ей дѣла, по степени важности, въ верховный тайный совѣтъ или въ сенатъ [3]).

Въ началѣ своего царствованія Анна Ивановна старалась регулировать преслѣдованіе относительно нарушеній такъ называемыхъ первыхъ двухъ пунктовъ [4]). Въ 1730 г. она издала манифестъ, въ которомъ указывается на вредныя послѣдствія существовавшаго тогда порядка преслѣдованія этихъ преступленій [5]). Послѣдствія эти заключались въ томъ, что колодники, уличенные въ какомъ либо уголовномъ преступленіи, для продленія своего процесса, сказывали „государево слово и дѣло", и оговаривали въ политическомъ преступленіи тѣхъ лицъ, которыми были недовольны, но которыя не совершили никакого преступленія. Для устраненія такого вреда Императрица поставила преслѣдованіе за нарушеніе первыхъ двухъ пунктовъ подъ надзоръ сената. Эта мѣра, впрочемъ, не имѣла успѣха. Въ слѣдующемъ, 1731 году, дѣла бывшаго преображенскаго приказа отданы въ вѣдѣніе извѣстнаго генерала Ушакова [6]), и чрезъ нѣсколько времени этому новому учрежденію велѣно называться канцеляріею тайныхъ розыскныхъ дѣлъ [7]). Въ 1732 году канце-

[1]) Собр. узак. 1881 г., ст. 514.

[2]) Преображенскій приказъ учрежденъ еще въ началѣ царствованія Петра I. Онъ имѣлъ самые разнообразные предметы вѣдомства, въ томъ числѣ и дѣла по государственнымъ преступленіямъ. См. Неволинъ, т. VI, Образ. упр. и т. д., стр. 233. Тайная канцелярія учреждена въ 1718 году въ Петербургѣ. Оба учрежденія были въ вѣдѣніи извѣстнаго князя Ромодановскаго.

[3]) П. С. З. № 5397.

[4]) „1) О какомъ зломъ умыслѣ противъ персоны нашей или измѣнѣ; 2) о возмущеніи или бунтѣ".

[5]) П. С. З. № 5528.

[6]) П. С. З. № 5727, указъ 24-го марта 1731 года.

[7]) П. С. З. № 5738, указъ 6-го апрѣля 1731 года. Ср. № 5744.

лярію велѣно перевести въ Петербургъ, оставивъ въ Москвѣ ея контору подъ управленіемъ Салтыкова [1]). Организованная, такимъ образомъ, тайная канцелярія играла видную роль во времена владычества Бирона, хотя отъ времени до времени Императрица и старалась положить какой нибудь предѣлъ страшному „слову и дѣлу“ [2]). Канцелярія сдѣлалась дѣйствительнымъ тайнымъ судилищемъ, поставленнымъ внѣ зависимости отъ сената [3]). Исключительное положеніе тайной канцеляріи подтверждено въ 1743 году и Елисаветою Петровною [4]), въ царствованіе которой установленіе это дѣйствовало на прежнемъ основаніи. Петръ III, почти одновременно съ изданіемъ жалованной грамоты дворянству, повелѣлъ уничтожить тайную канцелярію [5]). Въ манифестѣ воспроизведены, съ нѣкоторыми дополненіями, мотивы указа Анны Ивановны, только въ болѣе энергическихъ выраженіяхъ и съ другими выводами [6]). Они, главнымъ образомъ, состояли въ слѣдующемъ:

1) Тайная канцелярія уничтожается отнынѣ навсегда, а дѣла оной имѣютъ быть взяты въ сенатъ, но за печатью къ вѣчному забвенію въ архивъ положатся. 2) Ненавистное израженіе „слово и дѣло“ не долженствуетъ отнынѣ значить ничего, и Мы запрещаемъ не употреблять онаго никому; а если кто отнынѣ оное употребитъ, въ пьянствѣ или въ дракѣ, или избѣгая побоевъ или наказанія, таковыхъ тотчасъ наказывать такъ, какъ отъ полиціи наказываются озорники и безчинники. 3) Доносы по первымъ двумъ пунктамъ велѣно подавать въ мѣста судебныя или къ ближайшимъ воинскимъ начальникамъ и рѣшать дѣла окончательно въ сенатѣ [7]). Екатерина II въ своемъ манифестѣ, изданномъ при вступленіи на престолъ [8]), подтверждаетъ силу вышеприведеннаго указа. Вслѣдствіе этого, въ теченіе долгаго времени тайная канцелярія не дѣйствовала. Но подъ конецъ царствованія Екатерины учредилось нѣчто похожее на тайную канцелярію, именно тайная экспедиція. Особенно сильное развитіе тайная экспедиція получила въ кратковременное царствованіе Павла I. Она была не только розыскнымъ мѣстомъ, но и установленіемъ, карающимъ по своему усмотрѣнію, слѣдовательно, не только средоточіемъ тайной полиціи,

---

[1]) П. С. З. № 6151.

[2]) П. С. З. № 6325.

[3]) П. С. З. № 6753 и друг.

[4]) П. С. З. № 8825.

[5]) Указъ 21-го февраля 1762 года, П. С. З. № 11445.

[6]) Указавъ, что Петръ Великій учреждалъ тайныя канцеляріи въ виду „тогдашнихъ временъ обстоятельствъ и неисправленныхъ еще въ народѣ нравовъ“, Императоръ продолжалъ:

„Съ того времени отъ часу меньше становилось надобности въ помянутыхъ канцеляріяхъ; но какъ тайная розыскныхъ дѣлъ канцелярія всегда оставалась въ своей силѣ: то злымъ, подлымъ и бездѣльнымъ людямъ подавался способъ, или ложными затѣями протягивать вдаль заслуженныя ими казни и наказанія, или же злостнѣйшими клеветами обносить своихъ начальниковъ или непріятелей.

„Сего ради и послѣдуя нашему человѣколюбію и милосердію, и прилагая крайнее стараніе, не токмо неповинныхъ людей отъ напрасныхъ арестовъ, а иногда и самыхъ истязаній защитить; но паче и самымъ злонравнымъ пресѣчь пути къ произведенію въ дѣйство ихъ ненависти, мщенія и клеветы, а подавать способы къ ихъ исправленію, объявили мы“, и т. д.

[7]) Тамъ же, ст. 1—3.

[8]) П. С. З. № 11687.

но и тайнымъ судилищемъ. Императоръ Александръ I, вступивъ на престолъ, освободилъ весьма многихъ лицъ, содержавшихся въ тайной экспедиціи. Затѣмъ, въ 1801 году, издалъ манифестъ, въ которомъ говоритъ, что такое учрежденіе, какъ тайная экспедиція, несогласно съ хорошимъ и правильнымъ учрежденіемъ, основаннымъ на твердыхъ законахъ, поэтому онъ приказываетъ всѣ дѣла, производящіяся въ тайной экспедиціи, передать въ архивъ, а дѣла, касающіяся первыхъ двухъ пунктовъ, производить въ правительствующемъ сенатѣ [1]).

Уничтожая тайную экспедицію, съ ея исключительными правами, Александръ I ввѣрялъ задачи собственно высшей полиціи различнымъ установленіямъ. Въ 1811 году, въ общемъ составѣ учрежденнаго тогда министерства полиціи была образована особенная канцелярія министра. Ей поручено вѣдать: 1) дѣла по вѣдомству иностранцевъ и заграничнымъ паспортамъ; 2) дѣла цензурныя и 3) дѣла особенныя, куда отнесены „всѣ тѣ дѣла, которыя министръ полиціи сочтетъ нужнымъ предоставить собственному его свѣдѣнію и разрѣшенію“ [2]). Съ упраздненіемъ министерства полиціи, въ 1819 году, особенная канцелярія, подобно прочимъ департаментамъ означеннаго министерства, вошла въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ, гдѣ она и оставалась до 1826 года. Въ 1826 г. особенная канцелярія министерства внутреннихъ дѣлъ была закрыта, и вмѣсто нея было учреждено третье отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи [3]). Въ вѣдомство его были предоставлены: 1) всѣ распоряженія и извѣстія по всѣмъ вообще случаямъ высшей полиціи; 2) свѣдѣнія о числѣ существующихъ въ государствѣ разныхъ сектъ и расколовъ; 3) извѣстія объ открытіяхъ по фальшивымъ ассигнаціямъ, монетамъ, штемпелямъ, документамъ и проч., коихъ розысканіе и дальнѣйшее производство остаются въ зависимости министровъ: финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; 4) свѣдѣнія подробныя о всѣхъ людяхъ, подъ надзоромъ полиціи состоящихъ, равно и всѣ по сему предмету распоряженія; 5) высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ; 6) завѣдываніе наблюдательное и хозяйственное— всѣхъ мѣстъ заточенія, въ коихъ заключаются государственные преступники; 7) всѣ постановленія и распоряженія объ иностранцахъ, въ Россіи проживающихъ, въ предѣлы государства прибывающихъ и изъ онаго выбывающихъ;

---

[1]) П. С. З. № 19813. Мотивы этого указа находятся въ тѣсной связи съ общими воззрѣніями Императора Александра I на существо законной монархіи. „Разсуждая“, говоритъ указъ, „что въ благоустроенномъ государствѣ всѣ преступленія должны быть объемлемы, судимы и наказуемы общею силою закона, Мы признали за благо не только названіе, но и самое дѣйствіе тайной экспедиціи навсегда упразднить и уничтожить, повелѣвая всѣ дѣла, въ оной бывшія, отдать въ государственный архивъ къ вѣчному забвенію; на будущее же время вѣдать ихъ въ 1-мъ и 5-мъ департаментахъ сената, и во всѣхъ тѣхъ присутственныхъ мѣстахъ, гдѣ вѣдаются дѣла уголовныя. Сердцу Нашему пріятно вѣрить, что, сливая пользы Наши съ пользами Нашихъ вѣрноподданныхъ и поручая единому дѣйствію закона охраненіе имени Нашего и государственной цѣлости отъ всѣхъ прикосновеній невѣжества или злобы, Мы даемъ имъ новое доказательство, колико Мы удостовѣрены въ вѣрности ихъ къ Намъ и къ престолу Нашему“. Ср. № 19847.

[2]) П. С. З. № 24687, ч. I, §§ 53 и 54.

[3]) 2-е П. С. З. № 449. Штатъ I отдѣл. См. № 3389. Отдѣленіе состояло (кромѣ управляющаго) изъ четырехъ экспедиторовъ съ помощниками (4 стар., 6 младш.), цензора театральныхъ представленій и его помощника и прочихъ чиновъ.

8) вѣдомости о всѣхъ безъ исключенія происшествіяхъ; 9) статистическія свѣдѣнія, до полиціи относящіяся.

Впослѣдствіи къ этому присоединены были слѣдующія дѣла: 1) дѣла о жестокомъ обращеніи помѣщиковъ съ крестьянами; 2) театральная цензура [1]) и 3) наблюденіе за періодической печатью [2]). Начальникамъ губерній вмѣнено въ обязанность доносить III отдѣленію обо всѣхъ заслуживающихъ вниманія происшествіяхъ [3]). Всѣмъ вѣдомствамъ предписано было немедленно удовлетворять требованія чиновниковъ, командируемыхъ для производства слѣдствій по распоряженію III отдѣленія [4]).

Эта первоначальная организація III отдѣленія получила болѣе сложный видъ, по присоединеніи къ нему управленія жандармскимъ корпусомъ. Послѣдній образовался изъ учрежденій военной полиціи. Еще по воинскому уставу Петра Великаго, въ арміи положена должность генералъ-гевальдигера для наблюденія за порядкомъ [5]). Должность эта сохранилась и впослѣдствіи. Учрежденіе для большой дѣйствующей арміи подробно описываетъ ея права и обязанности [6]). Затѣмъ въ 1815 году, борисоглѣбскій драгунскій полкъ переименованъ въ жандармскій и распредѣленъ по корпусамъ [7]). Независимо отъ этихъ органовъ полиціи въ войскѣ, въ вѣдомствѣ гражданскихъ властей находились драгунскія полицейскія команды [8]). Но въ 1817 году изъ этихъ командъ образованы жандармскія команды, съ отнесеніемъ ихъ къ составу отдѣльнаго корпуса внутренней стражи [9]). Затѣмъ, указомъ 28-го апрѣля 1827 года [10]) образованъ былъ отдѣльный жандармскій корпусъ, состоявшій до 1839 года въ вѣдѣніи военнаго министерства. Шефу жандармовъ даны права командира отдѣльнаго корпуса [11]). Первымъ шефомъ былъ сдѣланъ гр. Бенкендорфъ, управлявшій уже III отдѣленіемъ. Но въ 1839 году признано было нужнымъ слить оба управленія въ одно цѣлое. Въ именномъ указѣ, объявленномъ министромъ юстиціи, было объяснено, что Государь, признавая нужнымъ, чтобы III отдѣленіе и корпусъ жандармовъ были управляемы однимъ чиновникомъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ графа Бенкендорфа, повелѣлъ подчинить оба управленія генералу Дубельту, съ наименованіемъ его начальникомъ штаба корпуса жандармовъ [12]) и управляющимъ III отдѣленіемъ [13]). Въ настоящее время III отдѣленіе упразднено. Министру вн. дѣлъ принадлежатъ права шефа жандармовъ и высшій надзоръ за дѣятельностью чиновъ корпуса. Ближайшее завѣдываніе какъ полиціею вообще, такъ и командованіе отдѣльнымъ корпусомъ

---

[1]) Цензурный уставъ 1828 предоставилъ III отд. дѣла по одобренію къ представленію драмат. соч.—2-е П. С. З. № 1979, § 23, исключ. 3, примѣч. 11.

[2]) Для этой цѣли указано было доставлять въ III отд. по 1 экземпляру всѣхъ издающихся въ Россіи журналовъ и газетъ. 2-е П. С. З. №№ 3192 и 4451.

[3]) 2-е П. С. З. № 2701.

[4]) 2-е П. С. З. № 4450.

[5]) П. С. З. № 3006, гл. XLI.

[6]) П. С. З. № 24975, § 143 и слѣд.

[7]) П. С. З. № 25929.

[8]) И. Е. Андреевскаго—*Полицейское право*, т. I, стр. 186, изд. 2-е.

[9]) Тамъ же.

[10]) 2-е П. С. З. № 1062.

[11]) Тамъ же.

[12]) Прежде корпусъ имѣлъ свое дежурство.

[13]) 2-е П. С. З. № 12177.

жандармовъ возложено на одного изъ товарищей министра. Онъ дѣйствуетъ на основаніи особой инструкціи [1]).

II. Въ 1879 году (27 февраля) въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ было образовано главное тюремное управленіе.

Оно заключаетъ въ себѣ два учрежденія: 1) главное тюремное управленіе въ собственномъ смыслѣ и 2) совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ.

Главному тюремному управленію вообще ввѣрено завѣдываніе тюремною частью гражданскаго вѣдомства. Функціи по дѣламъ этого рода раздѣляются между главнымъ управленіемъ и совѣтомъ.

Главное управленіе составляютъ: начальникъ управленія, его помощникъ, шесть инспекторовъ (двухъ разрядовъ) и чины канцеляріи. Начальникъ управленія назначается Императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ и de jure входитъ въ составъ совѣта министра по тюремнымъ дѣламъ. Онъ завѣдываетъ всѣми мѣстами заключенія, исправительными пріютами и арестантскою пересыльною частью. Всѣ распорядительныя мѣры, необходимыя для дѣйствія законовъ по тюремной части, онъ принимаетъ собственною властью. Помощникъ и инспекторы состоятъ въ непосредственномъ его распоряженіи.

Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ состоитъ изъ предсѣдателя и семи членовъ (кромѣ начальника тюр. упр.). Всѣ они назначаются Высочайшими указами сенату. Какъ предсѣдателю, такъ и членамъ совѣта не присвоивается ни особаго содержанія, ни правъ государственной службы. Поэтому означенныя званія совмѣстимы съ должностями по всѣмъ вѣдомствамъ, и ими могутъ быть облекаемы лица, вовсе не состоящія на государственной службѣ. Независимо отъ того, предсѣдатель совѣта можетъ приглашать въ его засѣданія, для совѣщаній и объясненій, лицъ постороннихъ, отъ коихъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній.

Въ совѣтъ поступаютъ: 1) всѣ новыя предположенія относительно тюремнаго устройства, порядка пересылки арестантовъ, организаціи частныхъ тюремныхъ учрежденій и обществъ, нравственнаго исправленія заключенныхъ, улучшенія тюремнаго хозяйства и порядка управленія и отчетности; 2) проекты общихъ смѣтъ доходовъ по тюремной части; 3) годовые отчеты о дѣятельности тюремнаго управленія; 4) другія дѣла, которыя министръ внутреннихъ дѣлъ, по ихъ важности, признаетъ нужнымъ передать на обсужденіе совѣта. Совѣтъ не имѣетъ исполнительной власти. Постановленія его вносятся на усмотрѣніе и разрѣшеніе министра.

---

[1]) Прилож. къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886 г.

Дѣла, по общему своему существу подлежащія разсмотрѣнію совѣта министра внутреннихъ дѣлъ (учр. мин., ст. 97, п. 6, 9—13, 15—18), вносятся начальникомъ управленія въ это учрежденіе.

Наконецъ, о дѣлахъ, требующихъ соглашенія съ министрами или подлежащихъ разсмотрѣнію другихъ высшихъ установленій или, наконецъ, зависящихъ отъ непосредственнаго разрѣшенія Императора, начальникъ управленія представляетъ министру внутреннихъ дѣлъ.

III. Хозяйственный департаментъ вѣдаетъ: 1) дѣла по народному продовольствію; поэтому въ немъ сосредоточиваются дѣла по собранію и соображенію свѣдѣній о посѣвахъ и видахъ на урожай, о мѣрахъ въ случаѣ неурожая и чрезвычайной дороговизны хлѣба и о продовольственныхъ капиталахъ; 2) дѣла по общественному призрѣнію, т. е. объ учрежденіи общественнаго призрѣнія, о пособіяхъ раззореннымъ отъ пожаровъ и другихъ несчастныхъ случаевъ; 3) наблюденіе за городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ.

IV. Департаментъ медицинскій, въ которомъ [1]) сосредоточивается высшее управленіе по дѣламъ гражданской медицинской части—судебной медицины и медицинской полиціи—и ветеринарной части. Въ послѣднее время въ вѣдѣніе этого департамента переданы изъ министерства государственныхъ имуществъ дѣла о сельской медицинской полиціи. При медицинскомъ департаментѣ состоятъ медицинскій совѣтъ и ветеринарный комитетъ. Директоръ медицинскаго департамента есть генералъ-штабъ-докторъ гражданской части. Медицинскій совѣтъ есть высшее въ государствѣ врачебно-учебное, врачебно-полицейское и врачебно-судебное мѣсто. Онъ состоитъ изъ предсѣдателя, членовъ непремѣнныхъ [2]) и членовъ совѣщательныхъ, число которыхъ не опредѣлено. Затѣмъ въ составѣ медицинскаго департамента образовано особое ветеринарное отдѣленіе и при департаментѣ совѣщательный ветеринарный комитетъ. Въ ветеринарномъ отдѣленіи сосредоточиваются: 1) инспекторская часть ветеринарнаго вѣдомства; 2) дѣла хозяйственныя и распорядительныя по ветеринарной части и нѣкоторыя другія. Ветеринарный комитетъ имѣетъ цѣлью изысканіе мѣръ къ лучшему устройству ветеринарной части, предотвращеніе падежей и распространеніе свѣдѣній по этому предмету. Онъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя медицинскаго совѣта,

---

[1]) На осн. ст. 1221 учр. мин. по прод. 1886 г.

[2]) Директоръ медицинскаго департамента, начальникъ главнаго военно-медицинскаго управленія, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ по медицинской части учрежденій Императрицы Маріи, управляющій придворною медиц. частью и чиновникъ отъ мин. нар. просвѣщенія.

изъ членовъ непремѣнныхъ (назначаемыхъ отъ разныхъ вѣдомствъ), совѣщательныхъ, избираемыхъ комитетомъ, депутатовъ отъ скотопромышленниковъ, избираемыхъ послѣдними, и ученаго секретаря [1]).

V. Департаментъ общихъ дѣлъ, который завѣдуетъ дѣлопроизводствомъ по личному составу министерства внутреннихъ дѣлъ; слѣдовательно, въ немъ сосредоточивается инспекторская часть; кромѣ того, онъ вѣдаетъ переписку по образованію земскихъ учрежденій, по дворянскимъ выборамъ, счетоводство и отчетность по министерству. Сюда же переданы дѣла изъ другихъ департаментовъ, напр., изъ департамента полиціи исполнительной, завѣдываніе личнымъ составомъ губернскихъ правленій, канцелярій губернаторовъ, разрѣшеніе разныхъ вопросовъ, связанныхъ съ прохожденіемъ службы разными чиновниками, напр., по производству пенсій и т. п. [2]).

VI. Въ земскомъ отдѣлѣ вѣдаются дѣла, относящіяся къ устройству и управленію крестьянскаго сословія въ Россіи и по наблюденію за дѣйствіями мѣстныхъ крестьянскихъ учрежденій. При земскомъ отдѣлѣ образовано, подъ предсѣдательствомъ управляющаго отдѣломъ, присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ царства Польскаго, замѣнившее бывшую временную коммиссію по крестьянскимъ дѣламъ царства. Завѣдываніе земскимъ отдѣломъ возложено на управляющаго, при коемъ состоятъ помощникъ, дѣлопроизводители съ помощниками и секретарь [3]).

VII. Для завѣдыванія статистическою частью при министерствѣ состоитъ: 1) Центральный статистическій комитетъ, состоящій, подъ управленіемъ директора, изъ опредѣленнаго числа редакторовъ. Комитету поручаются: а) „сосредоточеніе, повѣрка, обработка и печатаніе“ общихъ статистическихъ данныхъ, поступающихъ въ него изъ мѣстныхъ статистическихъ комитетовъ; б) разработка и печатаніе данныхъ, доставленныхъ комитету другими вѣдомствами; в) собираніе и обработка данныхъ, ради спеціальныхъ цѣлей, именно: α) данныхъ, необходимыхъ при раскладкѣ земскихъ повинностей, и β) по указанію министра внутреннихъ дѣлъ и статистическаго совѣта; γ) доставленіе статистическихъ свѣдѣній другимъ вѣдомствамъ [4]). 2) Статистическій совѣтъ преобразованъ въ 1875 году [5]). Онъ имѣетъ цѣлью „содѣйствовать министерствамъ и другимъ главнымъ управленіямъ въ работахъ по административной статистикѣ, опредѣле-

---

[1]) См. учр. мин., прилож. къ ст. 1198 и 1221 по прод. 1886 г.

[2]) См. ст. 1308 учр. мин. по прод. 1886 г.

[3]) Прил. къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886 г.

[4]) Учр. мин., прилож. къ ст. 1200 по прод. 1886 г.

[5]) Собр. узак. за 1875, ст. 624. Ср. прил. къ ст. 1200 учр. мин. по прод. 1886 г.

ніемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части" [1]). Совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго по представленію министра внутреннихъ дѣлъ Государемъ, и членовъ. Членами совѣта являются: а) отъ статистическаго комитета—директоръ и одинъ изъ старшихъ редакторовъ, по избранію министра внутреннихъ дѣлъ; б) лица, опредѣляемыя отъ всѣхъ министерствъ (кромѣ иностранныхъ дѣлъ), отъ вѣдомства православнаго исповѣданія, государственной канцеляріи и IV отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи; в) отъ ученыхъ и учебныхъ заведеній: академикъ императорской академіи наукъ по каѳедрѣ статистики и профессоръ по той же каѳедрѣ въ с.-петербургскомъ университетѣ; г) предсѣдательствующій въ отдѣленіи статистики русскаго географическаго общества; д) лица, назначенныя особыми Высочайшими повелѣніями [2]). Въ засѣданія совѣта могутъ быть приглашаемы и постороннія лица, съ тѣмъ отличительнымъ условіемъ, что они пользуются, въ данномъ засѣданіи, всѣми правами прочихъ членовъ [3]). Предметы вѣдомства совѣта вытекаютъ изъ общей его цѣли, указанной выше. Поэтому на него возложены: а) обсужденіе способовъ производства работъ по административной статистикѣ, равно какъ и установленіе формъ статистическихъ свѣдѣній и порядка разработки и изданія этихъ свѣдѣній, „съ цѣлью достиженія возможнаго объединенія и правильнаго раздѣленія труда между статистическими учрежденіями разныхъ вѣдомствъ"; б) обсужденіе предположеній объ устройствѣ и направленіи дѣятельности разныхъ статистическихъ учрежденій [4]). Дѣла по означеннымъ предметамъ поступаютъ ex lege на разсмотрѣніе совѣта въ томъ случаѣ, если они производятся въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ или этимъ министерствомъ совмѣстно съ другими вѣдомствами. Въ другихъ случаяхъ, дѣла предлагаются совѣту по усмотрѣнію компетентныхъ министровъ и главноуправляющихъ [5]).

VIII. Строительная часть, какъ мы видѣли, была ввѣрена министерству внутреннихъ дѣлъ при учрежденіи министерствъ въ 1802 г. Она осталась за нимъ и по расписанію 1810 и [6]) 1811 годовъ [7]). Впрочемъ, дѣла этого рода вѣдались въ министерствѣ внутреннихъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 1.
[2]) Тамъ же, ст. 2—4.
[3]) Тамъ же, ст. 6.
[4]) Тамъ же, ст. 7.
[5]) Тамъ же, ст. 8.
[6]) П. С. З. № 24307, II, § 6, № 24326, II, § 1.
[7]) П. С. З. № 24686, § 10.

дѣлъ не исключительно. Часть ихъ, въ 1810 году, была передана въ министерство полиціи [1]). Но въ 1813 году, по докладу министра внутреннихъ дѣлъ Козодавлева вся строительная часть снова передана въ его вѣдомство, для производства въ учрежденномъ при министерствѣ строительномъ комитетѣ [2]). Порядокъ этотъ оставался въ дѣйствіи до 1832 года. Уже въ 1828 г. министръ внутреннихъ дѣлъ входилъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ о новомъ образованіи строительной части. Но дѣло оставлено безъ движенія, а весь вопросъ о строительной части былъ переданъ главноуправляющему путями сообщенія. Результатомъ этого разсмотрѣнія и былъ проектъ „положенія о новомъ образованіи строительной части гражданскаго губернскаго вѣдомства", разсмотрѣнный въ государственномъ совѣтѣ и получившій Высочайшее утвержденіе [3]). На основаніи этого положенія, строительная часть гражданскаго вѣдомства была передана главному управленію путей сообщенія, изъ коего и составилось „главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій". Главное управленіе вѣдало строительною частью до 1865 года, когда оно было преобразовано въ министерство путей сообщенія. Вслѣдствіе означеннаго преобразованія, завѣдываніе техническою частью разныхъ гражданскихъ сооруженій въ губерніяхъ и дѣла строительной полиціи были переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Они вѣдаются техническо-строительнымъ комитетомъ, состоящимъ изъ предсѣдателя, членовъ, дѣлопроизводителей и завѣдывающаго дѣлами по ревизіи технической отчетности. На обязанность комитета возложено: 1) составленіе плановъ и проектовъ сооруженій, особенно сложныхъ въ техническомъ отношеніи или имѣющихъ значеніе для нѣсколькихъ губерній или для цѣлой имперіи; 2) разсмотрѣніе плановъ городовъ, представляемыхъ на Высочайшее утвержденіе; 3) разсмотрѣніе плановъ и проектовъ, представляемыхъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ губернскими правленіями; 4) разрѣшеніе общихъ вопросовъ, предположеній и недоразумѣній по части строительной [4]). Въ вѣдѣніи министерства находится также строительное училище.

IX. Цензурное вѣдомство, переданное въ 1862 году въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ, съ изданіемъ правилъ 6 апрѣля 1865 г. получило и новое устройство. Въ качествѣ центральнаго установленія по дѣламъ этого рода, въ составѣ министерства учре-

---

[1]) П. С. З. № 24326.

[2]) П. С. З. № 25392.

[3]) 2-е П. С. З. № 5624.

[4]) Учр. мин., ст. 1197 по прод. 1886 г.

ждено главное управленіе по дѣламъ печати. Въ немъ сосредоточиваются: 1) по отношенію къ изданіямъ, выходящимъ безъ предварительной цензуры: а) общее наблюденіе за ними и обнаруженіе нарушенія въ нихъ установленныхъ правилъ; б) разсмотрѣніе прошеній о разрѣшеніи основать безцензурное повременное изданіе и выдача такихъ разрѣшеній по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ; в) пріемъ установленныхъ залоговъ отъ издателей повременныхъ изданій, изъятыхъ отъ предварительной цензуры; г) дѣла о предостереженіяхъ и административныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ на означенныя изданія; д) возбужденіе судебныхъ преслѣдованій, если они не были возбуждены подлежащими учрежденіями [1]). 2) По отношенію къ изданіямъ, не изъятымъ отъ предварительной цензуры: а) наблюденіе за дѣйствіями подвѣдомственныхъ главному управленію цензурныхъ комитетовъ и отдѣльныхъ цензоровъ, какъ по внутренней, такъ и по иностранной цензурѣ; б) разрѣшеніе недоразумѣній означенныхъ мѣстъ и лицъ, возбуждаемыхъ ими вопросовъ и разсмотрѣніе приносимыхъ на нихъ жалобъ [2]). 3) По отношенію къ типографіямъ, литографіямъ, заведеніямъ, производящимъ и продающимъ принадлежности тисненія, и къ книжной торговлѣ: а) дѣла объ открытіи заведеній этого рода и б) о надзорѣ за ними [3]).

Главное управленіе состоитъ изъ начальника и совѣта. Первый назначается, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, Высочайшими указами сенату. Онъ есть предсѣдатель совѣта. Совѣтъ составляется изъ членовъ, назначаемыхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и начальникъ главнаго управленія, и изъ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ, въ бытность ихъ въ Петербургѣ. Степень власти и порядокъ дѣйствія совѣта опредѣляются общими постановленіями о совѣтахъ министерствъ, съ которыми, слѣдовательно, онъ поставленъ на одну степень. При управленіи состоитъ канцелярія, цензурные комитеты и чиновники особыхъ порученій. Канцелярія, состоящая подъ главнымъ надзоромъ начальника главнаго управленія, завѣдывается правителемъ дѣлъ. При ней состоитъ и особый цензоръ драматическихъ сочиненій. Цензурные комитеты распадаются: а) на комитеты цензуры внутренней, б) иностранной. Комитеты внутренней цензуры имѣются въ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ. Они состоятъ изъ предсѣдателя и цензоровъ. Комитеты цензуры иностранной имѣются въ С.-Петербургѣ, Ригѣ и Одессѣ. Петербургскій комитетъ

[1]) Правила 1865 года, I, ст. 7, п. 2; II, ст. 4; II, ст. 14, 18, 29, 30, 33; III, ст. 1, 9, 14, 23; V, ст. 1, 3 и слѣд.

[2]) Тамъ же, ст. 7, п. 1.

[3]) Тамъ же, ст. 7, п. 3.

состоитъ изъ предсѣдателя, старшихъ и младшихъ цензоровъ. Прочіе — изъ цензоровъ старшаго и младшаго. Затѣмъ въ разныхъ городахъ [1]) имѣются отдѣльные цензоры.

X. Департаментъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій, который, въ качествѣ центральнаго управленія, завѣдуетъ дѣлами вѣроисповѣданій, не относящимися къ вопросамъ церковнымъ. Вѣдѣнію этого департамента подлежатъ вѣроисповѣданія: армяно-грегоріанское, римско-католическое, евангелическо-лютеранское, реформатское, еврейское, магометанское и ламаитское. Въ вѣдѣніи департамента находятся: 1) по исповѣданію римско-католическому — римско-католическая духовная коллегія, состоящая изъ предсѣдателя (митрополита римско-католической церкви въ имперіи), членовъ постоянныхъ, засѣдателей отъ епархій, прокурора и канцелярскихъ чиновъ. Коллегіи подчинены римско-католическія епархіальныя управленія и учебныя заведенія (римско-католическая духовная академія въ С.-Петербургѣ и семинарія); 2) по евангелическо-лютеранскому исповѣданію — евангелическо-лютеранская генеральная консисторія, состоящая изъ свѣтскаго президента, духовнаго вице-президента, членовъ свѣтскихъ и духовныхъ, прокурора и чиновъ канцеляріи. Ей подвѣдомственны мѣстныя консисторіи; 3) по исповѣданію магометанскому: а) оренбургское духовное собраніе и б) таврическое духовное правленіе. При департаментѣ состоитъ особая раввинская коммиссія, какъ совѣщательное учрежденіе по дѣламъ еврейскаго вѣроисповѣданія.

XI. Главное управленіе почтъ и телеграфовъ. Почтовое управленіе было присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ въ 1868 году. До тѣхъ поръ оно испытало различныя перемѣны. Особое почтовое управленіе явилось при Петрѣ Великомъ, учредившемъ въ 1722 году должность генералъ-почтъ-директора [2]). Ему порученъ ямской приказъ съ зависящими отъ него людьми, иностранный и купеческій почтамтъ и т. д. Со времени Петра Великаго, почтовое управленіе присоединялось къ коллегіи иностранныхъ дѣлъ, снова являлось самостоятельнымъ учрежденіемъ, съ учрежденіемъ министерствъ ввѣрено министерству внутреннихъ дѣлъ, потомъ получило особаго главно-начальствующаго, а въ 1830 году преобразовано въ главное управленіе почтъ [3]). Въ 1865 году этому главному управленію поручено и завѣдываніе телеграфною частью, подчиненною до тѣхъ поръ главному управленію путей сообщенія и публичныхъ

---

[1]) Въ Кіевѣ, Одессѣ, Вильнѣ, Ригѣ, Дерптѣ, Ревелѣ, Митавѣ и Казани.

[2]) П. С. З. № 4073.

[3]) 2-е П. С. З. № 4019.

зданій. Согласно этому, оно переименовано въ министерство почтъ и телеграфовъ [1]). Послѣднее получило и особое, — спѣшно, впрочемъ, составленное, — положеніе, въ 1866 году [2]), съ распространеніемъ компетенціи министерства и на губерніи царства Польскаго [3]). Новое учрежденіе ограничилось только главными положеніями. Министерство образовано изъ министра, совѣта министра и двухъ департаментовъ: почтоваго и телеграфнаго. Въ 1868 году министерство упразднено, предметы его вѣдомства ввѣрены министерству внутреннихъ дѣлъ и распредѣлены по двумъ департаментамъ.

1. Департаментъ почтовый былъ образованъ на общемъ основаніи. Въ вѣдѣніи его находился и с.-петербургскій почтамтъ [4]), состоявшій изъ 10-ти экспедицій и особой экспедиціи по цензурѣ иностранныхъ газетъ и журналовъ.

2. Телеграфный департаментъ, въ составъ коего входили: 1) директоръ и вице-директоръ; 2) инспекторы телеграфовъ; 3) шесть отдѣленій [5]) и нѣкоторые другіе чины. Департаменту подвѣдомственны: 1) начальникъ управленія императорскихъ дворцовыхъ телеграфовъ; 2) начальники управленій городскихъ телеграфовъ, с.-петербургскаго и московскаго, и 3) начальники телеграфныхъ округовъ.

Указомъ 6-го августа 1880 г., вмѣстѣ съ упраздненіемъ бывшаго III отд. Собств. Е. И. В. канцеляріи и присоединеніемъ его къ составу министерства внутреннихъ дѣлъ, департаменты почтовый и духовныхъ дѣлъ иностр. исповѣданій были выдѣлены изъ министерства внутреннихъ дѣлъ и составили особое министерство [6]). Но уже въ мартѣ 1881 года новое министерство было упразднено и составлявшіе его департаменты возвращены въ министерство внутреннихъ дѣлъ [7]). Въ 1884 году въ составѣ министерства образовано главное управленіе почтъ и телеграфовъ [8]). Главное управленіе составляютъ: начальникъ, назначаемый Императоромъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, два помощника его, инспекторы телеграфовъ, дѣлопроизводители и другіе чины. Начальникъ управленія, ex officio, есть членъ совѣта министерства внутреннихъ дѣлъ. Ему

---

[1]) Собр. узак. за 1865 годъ, ст. 359.

[2]) Тамъ же, за 1866, ст. 411.

[3]) Тамъ же, ст. 841.

[4]) До 1868 года должности директора почтоваго департамента и с.-петербургскаго почтъ-директора были соединены въ одномъ лицѣ. Въ этомъ году онѣ раздѣлены. См. прил. къ ст. 1638 учр. мин. по прод. 1868 года, ст. 11.

[5]) Личнаго состава, техническое, хозяйственное, телеграфной корреспонденціи, надзора за эксплоатаціей и счетное.

[6]) 2-е П. С. З. № 61279.

[7]) Собр. узак. 1881 г., ст. 158.

[8]) Собр. узак. 1884 года, ст. 474.

принадлежитъ право утверждать въ должностяхъ всѣхъ почтовыхъ и телеграфныхъ чиновъ до VII класса включительно, кромѣ тѣхъ, назначеніе коихъ предоставлено мѣстнымъ учрежденіямъ. Всѣ распорядительныя мѣры, необходимыя для дѣйствія существующихъ законовъ и правилъ по части почтовой, телеграфной и телефонной, принимаются начальникомъ собственною его властью. Ему же принадлежитъ расходованіе ассигнованныхъ по управленію кредитовъ, на основаніяхъ, опредѣленныхъ по соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контролера.

Дѣла, превышающія личную власть начальника, вносятся имъ въ общее присутствіе главнаго управленія или представляются министру внутреннихъ дѣлъ.

Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ начальника, состоитъ изъ его помощниковъ, дѣлопроизводителей и наличныхъ инспекторовъ телеграфовъ. Разсмотрѣнію присутствія подлежатъ: 1) производство торговъ и дѣла о послѣдствіяхъ торговъ; 2) разсмотрѣніе техническихъ и другихъ вопросовъ особой важности. Для участія въ разсмотрѣніи вопросовъ второго рода начальникомъ могутъ быть приглашаемы въ присутствіе и постороннія лица.

Министру внутреннихъ дѣлъ принадлежитъ право: 1) учреждать, закрывать и переносить изъ одного разряда въ другой почтовыя мѣста и телеграфныя станціи; 2) разрѣшать ходъ почтъ и проведеніе новыхъ телеграфныхъ линій; 3) опредѣлять число нижнихъ почтовыхъ служителей и ихъ оклады, не выходя изъ общей суммы, назначенной на этотъ предметъ по смѣтѣ; 4) утверждать правила объ устройствѣ, содержаніи и дѣйствіи телеграфовъ желѣзныхъ дорогъ, открытыхъ для общественнаго пользованія; 5) разрѣшать устройство телеграфныхъ сообщеній; 6) утверждать подряды и поставки по вѣдомству почтовому и телеграфному; 7) опредѣлять внутреннее устройство с.-петербургскаго почтамта; 8) въ военное время, назначать, по сношенію съ военнымъ министромъ, чиновъ полевого телеграфнаго отдѣленія [1]).

Вмѣстѣ съ тѣмъ распорядительной власти министра предоставлено: 1) въ теченіе пяти лѣтъ (съ 6 декабря 1885) дѣлать измѣненія въ операціяхъ, таксахъ и т. д. почтоваго вѣдомства; 2) въ теченіе того же срока преобразовать мѣстныя почтовыя и телеграфныя учрежденія „на началахъ объединенія оныхъ и возможнаго сокращенія числа должностей“ [2]).

Чрезъ министра же внутреннихъ дѣлъ начальникъ главн. упра-

---

[1]) Дополненіе къ ст. 1344 учр. мин. по прод. 1886 г.

[2]) Примѣчаніе къ ст. 1344 учр. мин. по прод. 1886 г.

вленія представляетъ о всѣхъ мѣрахъ, „требующихъ соглашенія съ отдѣльными министерствами или разсмотрѣнія въ высшихъ учрежденіяхъ, или зависящихъ отъ непосредственнаго разрѣшенія Государя Императора“ [1]).

8. Министерство народнаго просвѣщенія.

§ 209. Министерство народнаго просвѣщенія въ послѣдній разъ получило свою организацію въ 1863 г. [2]). Оно явилось съ первымъ же учрежденіемъ министерствъ въ 1802 году [3]). Ему ввѣрено вообще „воспитаніе юношества и распространеніе наукъ“. Но въ данномъ случаѣ разумѣлось попеченіе объ общемъ образованіи и общихъ ученыхъ и учебныхъ заведеніяхъ. Изъ вѣдомства его тогда же изъяты учрежденія Императрицы Маріи и спеціальныя установленія, ввѣренныя другимъ министерствамъ. Поэтому министерству первоначально были поручены: академія наукъ, россійская академія, университеты, другія учебныя заведенія, библіотеки, музеи, кабинеты и часть цензурная. Для высшаго завѣдыванія учебною частью была учреждена особая коммиссія училищъ [4]). Въ 1810 году къ нему присоединенъ медицинскій совѣтъ, съ другими частями и предметами ученомедицинскаго управленія, кромѣ общей администраціи врачебной части, ввѣренной министерству полиціи [5]). Учрежденіе 1811 г. точнѣе выражаетъ общую цѣль министерства. Оно ввѣряетъ ему „всѣ ученыя общества, академіи, университеты и общія учебныя заведенія“, исключая изъ его компетенціи „духовныя, военныя и тѣ училища, кои особенно учреждены для образованія юношества къ отдѣльной какой либо части управленія“, причемъ, однако, вѣдомствамъ, управляющимъ этими спеціальными заведеніями, рекомендуется „въ дѣлахъ общихъ сохранять нужную связь и сношеніе съ министромъ просвѣщенія“ [6]).

Послѣдующія перемѣны не согласовались съ этою мыслью. Съ 1817 по 1824 годъ, какъ мы видѣли, разсматриваемое министерство образовано было въ видѣ министерства народнаго просвѣщенія и духовныхъ дѣлъ. Нѣкоторое время (съ 1818 по 1822 г.) ему опять

---

[1]) Прилож. IV къ ст. 1199 учр. мин. по прод. 1886, ст. 6.
[2]) Учр. мин., прил. къ ст. 1376 по прод. 1864 г.
[3]) П. С. З. № 20406, ст. VII.
[4]) П. С. З. № 20407. Положеніе объ училищной части, № 20597.
[5]) П. С. З. № 24326, II и III, 1.
[6]) П. С. З. № 24686, § 11.

ввѣрена была учено-медицинская часть. Далѣе, до 1862 года, министерству ввѣрено было цензурное управленіе.

Въ настоящее время предметы вѣдомства министерства соотвѣтствуютъ цѣли, указанной ему въ учрежденіи 1811 года. Составъ его соотвѣтствуетъ началамъ, указаннымъ для всѣхъ министерствъ; оно состоитъ изъ министра, его товарища, совѣта министра и департамента. Затѣмъ ему подвѣдомственны и другія установленія. Совѣтъ министра имѣетъ ту особенность, что въ немъ засѣдаютъ, во первыхъ, постоянные члены: товарищъ министра, два штатные члена, назначаемые по особому Высочайшему повелѣнію; во вторыхъ, директоръ департамента народнаго просвѣщенія и предсѣдатель ученаго комитета; въ третьихъ, въ совѣтѣ присутствуютъ, во время пребыванія въ Петербургѣ, попечители учебныхъ округовъ; въ четвертыхъ, совѣтъ министра, подобно другимъ совѣтамъ, имѣетъ право приглашать въ засѣданіе сторонникъ лицъ, отъ которыхъ можетъ получить полезныя свѣдѣнія. Независимо отъ этого, онъ долженъ приглашать въ свой составъ, съ правомъ совѣщательнаго голоса, предсѣдателя археографической коммиссіи, ректора с.-петербургскаго университета, непремѣннаго секретаря академіи наукъ, директора Николаевской обсерваторіи, въ тѣхъ случаяхъ, когда обсуждаемое дѣло касается означенныхъ учрежденій. Эти лица, въ указанныхъ случаяхъ, имѣютъ голосъ, равный съ другими членами совѣта. Предметы, подлежащіе обсужденію совѣта, тѣ же, которые исчислены въ ст. 97 учр. мин., примѣнительно къ министерству народнаго просвѣщенія. Завѣдываніе администраціей народнаго просвѣщенія сосредоточивается въ департаментѣ народнаго просвѣщенія, состоящемъ въ управленіи директора, вицедиректора, дѣлопроизводителей и проч. Этотъ департаментъ—единственный во всемъ вѣдомствѣ народнаго просвѣщенія, поэтому въ немъ сосредоточивается дѣлопроизводство по всѣмъ вопросамъ, какіе могутъ возникать въ этой отрасли администраціи, каковы: инспекторскія дѣла, касающіяся личнаго состава служащихъ по министерству народнаго просвѣщенія, распорядительныя, судебныя, хозяйственныя и счетныя. Спеціальнымъ учрежденіемъ министерства является ученый комитетъ. Комитетъ имѣетъ своею цѣлью разсмотрѣніе всѣхъ вопросовъ, касающихся педагогической части, слѣдовательно, разсмотрѣніе учебныхъ руководствъ, программъ, плановъ преподаванія, книгъ и изданій, которыя предполагаются для распространенія въ учебныхъ заведеніяхъ, проектовъ ученыхъ обществъ, отчетовъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ ученыя порученія отъ министерства. Въ ученомъ комитетѣ разсматриваются сочиненія, предполагаемыя для поднесенія Государю и особамъ царствующаго дома. Кромѣ того, при комитетѣ

имѣется особый отдѣлъ для разсмотрѣнія книгъ, рекомендуемыхъ для народнаго чтенія.

Другое спеціальное учрежденіе—археографическая коммиссія. Учрежденіе ея относится къ царствованію императора Николая. Первоначально, 24-го декабря 1834 года, учреждена была при министерствѣ народнаго просвѣщенія особая коммиссія для изданія въ свѣтъ актовъ и матеріаловъ, собранныхъ извѣстнымъ Строевымъ. Коммиссія эта должна была имѣть временное значеніе. Но тогдашній министръ народнаго просвѣщенія, графъ Уваровъ, въ представленіи своемъ Государю, тогда же упомянулъ о необходимости учредить постоянную коммиссію для изданія систематическаго и полнаго собранія источниковъ отечественной исторіи [1]). Мысль эта осуществилась въ 1837 году, когда изданы были правила для руководства археографической коммиссіи и опредѣлено ея устройство [2]). Въ настоящее время она состоитъ изъ предсѣдателя, назначаемаго Высочайшимъ указомъ сенату, неопредѣленнаго числа членовъ, и корреспондентовъ, избираемыхъ членами, съ утвержденія предсѣдателя, сотрудниковъ и художниковъ, назначаемыхъ и увольняемыхъ предсѣдателемъ [3]).

При министерствѣ состоитъ редакція *Журнала министерства народнаго просвѣщенія* и архивъ [4]). Затѣмъ въ вѣдѣніи министерства находятся: 1) императорская публичная библіотека; 2) императорская академія наукъ; 3) императорскій филологическій институтъ; 4) Румянцовскій музей и 5) Николаевская главная обсерваторія. Прочими учебными заведеніями: университетами, гимназіями, реальными училищами и т. п. министерство завѣдуетъ чрезъ попечителей учебныхъ округовъ.

9. Министерство путей сообщенія.

§ 210. Министерство путей сообщенія преобразовано въ 1865 г. изъ главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій. Послѣднее имѣетъ довольно сложную исторію. Въ первый разъ центральное установленіе для завѣдыванія дорожною частью явилось въ 1755 г., подъ именемъ канцеляріи отъ строенія государственныхъ дорогъ [5]). Установленіе это было переименовано изъ канцеляріи

---

[1]) 2-е П. С. З. № 7696.
[2]) Тамъ же, № 9951.
[3]) Учр. мин., ст. 1394, 1395 по прод. 1886 г.
[4]) Тамъ же, ст. 1401—1406.
[5]) П. С. З. № 10377.

перспективной дороги, учрежденной раньше. При Петрѣ Великомъ вниманіе правительства обращалось, отъ времени до времени, только на нѣкоторыя дороги, именно на дорогу между С.-Петербургомъ и Волховомъ, потомъ между двумя столицами. Въ 1722 году указано было строить новую дорогу отъ Волхова до Москвы и учредить для этого особый налогъ. Проектированная дорога получила названіе перспективной [1]). Но дѣло подвигалось впередъ плохо, какъ видно изъ указа Елисаветы Петровны отъ 19-го февраля 1742 года. Указъ соболѣзновалъ, что мысль Петра не приводится къ окончанію, несмотря на большія траты денегъ. Для ускоренія дѣла, Императрица передала его въ завѣдываніе генерала Фермора [2]). Чрезъ нѣсколько мѣсяцевъ, въ октябрѣ 1742 г., дорога была кончена наполовину и для содержанія ея велѣно взимать пошлины съ проѣзжающихъ [3]). Въ ноябрѣ того же года подполковникъ Григорьевъ былъ назначенъ смотрѣть за исправностью этой дороги и вѣдать учрежденную для строенія ея канцелярію [4]). Затѣмъ, въ 1755 г., эта канцелярія, какъ мы видѣли, переименована въ канцелярію отъ строенія государственныхъ дорогъ. Канцелярія оставлена на Тоснѣ; а конторѣ ея велѣно быть въ Москвѣ. По штату канцеляріи, она должна была состоять изъ главнаго судьи, двухъ ассессоровъ, контролера, секретаря и прочихъ чиновниковъ. Ей подчиненъ цѣлый штатъ другихъ должностныхъ лицъ. Общее завѣдываніе этимъ учрежденіемъ оставлено генералу Фермору.

Означала ли перемѣна названія и расширеніе задачи прежней канцеляріи? На это трудно дать опредѣленный отвѣтъ. Кажется, дѣйствительное расширеніе прежнихъ задачъ произошло при Екатеринѣ II. Указомъ 18-го февраля 1764 г. она поручила канцелярію генералу Муравьеву, которому повелѣно было „прилагать стараніе приводить всѣ государственныя дороги въ наилучшее состояніе“. Въ дѣйствіяхъ своихъ онъ былъ поставленъ подъ вѣдѣніе сената и Императрицы [5]). Затѣмъ, всѣмъ мѣстнымъ властямъ предписано было присылать въ канцелярію полугодовыя вѣдомости о состояніи дорогъ [6]). Учрежденная такимъ образомъ канцелярія дѣйствовала до открытія губернскихъ установленій въ 1780 году. Указомъ 24-го октября 1780 г. объ упраздненіи разныхъ присутственныхъ мѣстъ, сдѣлавшихся излишними по учрежденіи губерній, упразднена и означенная канце-

[1]) П. С. З. №№ 4019, 4225.
[2]) П. С. З. № 8521.
[3]) П. С. З. № 8634.
[4]) П. С. З. № 8661.
[5]) П. С. З. № 12053.
[6]) П. С. З. № 12232.

лирія. Попеченіе о дорогахъ ввѣрено исправникамъ и нижнимъ земскимъ судамъ „по дистанціямъ, въ какомъ уѣздѣ каждая изъ нихъ лежитъ“ [1]), и дорожнымъ экспедиціямъ при казенныхъ палатахъ. Но при необходимости техническихъ свѣдѣній для устройства дорогъ, общаго плана ихъ устройства и содержанія, часть эта не могла оставаться безъ руководства центральнаго установленія. Въ 1786 году Императрица, подъ собственнымъ вѣдѣніемъ своимъ, учредила коммиссію о дорогахъ въ государствѣ [2]). Задачами коммиссіи указаны: А) первоначальныя: 1) составленіе общихъ правилъ для строенія дорогъ; 2) собраніе всѣхъ свѣдѣній о мѣстныхъ условіяхъ сооруженія дорогъ; 3) сочиненіе общей дорожной карты для всего государства и раздѣленіе дорогъ на статьи, по степени ихъ важности; Б) послѣдующія—наблюденіе за строеніемъ дорогъ по указаннымъ правиламъ. Первымъ опытомъ ея трудовъ долженствовало быть устройство дороги между двумя столицами [3]). Коммиссія существовала до 1796 года, когда Павелъ I упразднилъ ее вмѣстѣ съ нѣкоторыми другими установленіями, повелѣвъ „производившіяся въ ней дѣла распредѣлить по мѣстамъ, куда которыя слѣдуютъ [4]).

Въ такомъ положеніи остался одинъ изъ предметовъ будущаго управленія путями сообщенія — устройство сухопутныхъ сообщеній. Уничтожая коммиссію о дорогахъ, Павелъ I установилъ центральное управленіе для водяныхъ сообщеній, которыя были поручены имъ извѣстному графу Сиверсу [5]). Управленіе водяныхъ коммуникацій, съ раздѣленіемъ его на инспекціи, получило лучшее устройство при императорѣ Александрѣ I, въ 1802 году [6]).

Въ царствованіе императора Александра I управленіе путями сообщенія получило новое устройство. Оно отдано было въ завѣдываніе принцу Георгію Ольденбургскому, которому поручено было составить проектъ новаго учрежденія. Въ 1809 году [7]) проектъ былъ разсмотрѣнъ и утвержденъ Государемъ. Основными началами новаго учрежденія явились: 1) соединеніе управленій водяными и сухопутными сообщеніями въ одно цѣлое, подъ вѣдѣніемъ главнаго директора и совѣта при директорѣ [8]); 2) учрежденіе корпуса инженеровъ

---

[1]) П. С. З. № 15074, ст. 2.

[2]) П. С. З. № 16346. Коммиссія составлена изъ графовъ Шувалова и Безбородко, генерала Соймонова, Зиновьева и другихъ лицъ.

[3]) Ср. П. С. З. №№ 16381, 16382 и друг.

[4]) П. С. З. № 17670.

[5]) П. С. З. № 17848.

[6]) П. С. З. № 20168.

[7]) П. С. З. № 23996.

[8]) Тамъ же, §§ 1—4.

на военномъ положеніи [1]); 3) учрежденіе спеціальнаго учебнаго заведенія—института путей сообщенія [2]); 4) при главномъ директорѣ учреждена экспедиція, между отдѣленіями которой распредѣлены всѣ предметы управленія: а) водяныя сообщенія, б) сухопутныя сообщенія и в) торговые порты [3]); 5) ближайшее завѣдываніе указанными предметами на мѣстѣ ввѣрено окружнымъ управленіямъ, подъ наблюденіемъ инспекторовъ [4]); 6) управленію ввѣренъ и полицейскій надзоръ, какъ по водянымъ, такъ и по сухопутнымъ сообщеніямъ, для чего учреждена полицейская команда [5]). Учрежденіе это не измѣнено и при новомъ образованіи министерствъ: въ 1810 году, при распредѣленіи дѣлъ между министерствами, главному управленію указано руководствоваться учрежденіемъ 1809 года [6]). По учрежденію 1811 г., правило это подтверждено [7]).

Существенное измѣненіе, послѣдовавшее при императорѣ Николаѣ I, состояло, какъ мы видѣли, въ томъ, что къ управленію путями сообщенія было присоединено въ 1832 г. завѣдываніе строительною частью, сообразно чему и самое установленіе это было переименовано въ главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій [8]). Учрежденіе 1832 г. измѣнено положеніемъ 1842 г. [9]) въ томъ смыслѣ, что смѣшеніе искусственной и хозяйственной частей, равно какъ и другихъ предметовъ вѣдомства, допущенное прежнимъ учрежденіемъ, устранено болѣе правильнымъ раздѣленіемъ дѣлъ между департаментами, съ упраздненіемъ существовавшаго особо хозяйственнаго комитета. Съ позднѣйшими дополненіями, указанныя учрежденія вошли и въ сводъ законовъ. До 1865 г. главное управленіе путей сообщенія и публичныхъ зданій состояло изъ: 1) главноуправляющаго; 2) совѣта; 3) особенной канцеляріи главноуправляющаго; 4) департамента искусственныхъ дѣлъ; 5) департамента хозяйственныхъ дѣлъ; 6) департамента разсмотрѣнія проектовъ и смѣтъ; 7) департамента ревизіи отчетовъ; 8) департамента желѣзныхъ дорогъ; 9) штаба; 10) аудиторіата и 11) ученаго комитета [10]).

Частныя измѣненія постигли главное управленіе до 1865 г. Именно,

---

[1]) Тамъ же, § 5. Корпусъ образованъ въ 1810 г., ср. № 24356. Дополнит. правила въ 1811 г., № 24560.

[2]) Тамъ же, §§ 10 и 110—136.

[3]) Тамъ же, § 14.

[4]) Тамъ же, §§ 61—79, 205 и слѣд.

[5]) Тамъ же, §§ 8, 24, 25, 101—109.

[6]) П. С. З. № 24307, § 11.

[7]) П. С. З. № 24686, § 12.

[8]) 2-е П. С. З. № 5624.

[9]) 2-е П. С. З. № 16138.

[10]) Св. Зак., изд. 1857 г., учр. мин., ст. 1454 и 1455.

упразднена должность начальника штаба, съ возложеніемъ его обязанностей на дежурнаго штабъ-офицера [1]); для предварительнаго обсужденія главныхъ положеній по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ учрежденъ особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ [2]) и т. д. Въ 1865 году отъ главнаго управленія отдѣлена строительная часть, и оно преобразовано въ министерство путей сообщенія [3]). Новое учрежденіе ограничилось общими положеніями объ устройствѣ министерствъ, предоставивъ установленіе порядка дѣлопроизводства распоряженіямъ министерства [4]).

По плану учрежденія, министерство должны были составлять: 1) министръ; 2) совѣтъ министерства; 3) ученый комитетъ; 4) канцелярія министра; 5) три департамента: а) сухопутныхъ сообщеній; б) водяныхъ сообщеній и в) желѣзныхъ дорогъ; 6) штабъ корпуса инженеровъ [5]). При министерствѣ, кромѣ того, состояли юрисконсультъ для дѣлъ тяжебныхъ и спорныхъ и особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ.

Въ 1870 году центральное управленіе путей сообщенія опять получило новое учрежденіе, на этотъ разъ въ видѣ временныхъ правилъ. Именно 31-го декабря 1870 года проектъ преобразованія министерства былъ Высочайше утвержденъ, въ видѣ опыта, на три года, съ тѣмъ, чтобы во второй половинѣ третьяго года „дѣйствія сего учрежденія и штата внести на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, съ тѣми измѣненіями, какія потребуются по указаніямъ опыта“ [6]). Въ 1873 г. дѣйствіе временнаго учрежденія продолжено еще на годъ [7]). Съ нѣкоторыми измѣненіями оно дѣйствуетъ и въ настоящее время.

Главныя отличія новаго учрежденія отъ прежняго состоятъ въ слѣдующемъ: 1) въ учрежденіи должностей управляющихъ отдѣльными видами путей сообщенія, въ качествѣ „ближайшихъ сотрудниковъ министра“ [8]); 2) въ упраздненіи ученаго комитета, обязанности котораго были распредѣлены между техническо-инспекторскими комитетами и совѣщательнымъ комитетомъ [9]). Послѣдній при существованіи первыхъ не имѣлъ, впрочемъ, самостоятельнаго значенія. Дѣла и вопросы вносились на его разсмотрѣніе не иначе, какъ „по

---

[1]) Тамъ же, прим. 2-е къ ст. 1457 по прод. 1863 года.
[2]) Тамъ же, прим. къ ст. 1458 по прод. 1863 г.
[3]) 2-е П. С. З. № 42239 и приложеніе къ ст. 1453 учр. мин. по прод. 1868 г.
[4]) Тамъ же, ст. 3.
[5]) Тамъ же, ст. 2.
[6]) 2-е П. С. З. №№ 49092 и 49090, ст. 1.
[7]) Собр. узак. за 1873, ст. 1288.
[8]) 2-е П. С. З. № 49092, ст. 13 и слѣд.
[9]) Тамъ же, ст. 24 и 37.

особому каждый разъ приказанію министра“ [1]). Въ 1875 году онъ былъ упраздненъ [2]); 3) канцелярія министра преобразована въ департаментъ общихъ дѣлъ; 4) произведены существенныя измѣненія въ компетенціи совѣта министерства; 5) измѣнено устройство инженеровъ путей сообщенія, еще прежде переведенныхъ на гражданское положеніе [3]). Послѣ изданія означеннаго учрежденія, въ составѣ министерства произошли слѣдующія перемѣны: 1) упраздненъ особый комитетъ желѣзныхъ дорогъ [4]); 2) вновь учрежденъ временный статистическій отдѣлъ [5]).

Существеннѣйшія перемѣны въ учрежденіи министерства произошли съ 1882 по 1885 г., рядомъ узаконеній, касавшихся, главнымъ образомъ, совѣта министерства, вновь учрежденнаго совѣта по желѣзнодорожнимъ дѣламъ и временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Эти три учрежденія организованы законами 1882, 1884 и 1885 гг., вошедшими въ продолженіе къ своду законовъ (учр. мин., ст. 1454—1494). Прочія установленія, поскольку они не измѣнены какъ вышеуказанными, такъ и позднѣйшими законами, образуются и дѣйствуютъ на основаніи временнаго учрежденія мин. пут. сообщ. 31-го декабря 1870 года.

§ 211. Подъ главнымъ завѣдываніемъ министра и его товарища, министерство вѣдаетъ внутреннія сообщенія: водяныя, искусственныя сухопутныя, какъ въ имперіи, такъ и въ царствѣ Польскомъ. Въ составъ его входятъ слѣдующія учрежденія:

I. Совѣтъ министерства, преобразованный въ своемъ составѣ и относительно предметовъ вѣдомства закономъ 6-го іюля 1884 года [6]). Какъ по тѣсной связи интересовъ управленія путями сообщеній съ другими вѣдомствами, такъ и потому, что въ управленіи послѣднихъ имѣются отрасли, общія съ предметами министерства путей сообщенія, или состоятъ инженерныя учрежденія, въ составъ совѣта введены члены отъ другихъ вѣдомствъ. Совѣтъ состоитъ, такимъ образомъ: 1) изъ товарища министра; 2) членовъ, назначаемыхъ какъ отъ министерства путей сообщенія, такъ и другихъ вѣдомствъ; 3) начальниковъ отдѣльныхъ частей министерства (директоровъ департаментовъ, канцеляріи и предсѣдателя временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ). Предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежитъ министру.

---

[1]) Тамъ же, ст. 43.
[2]) Собр. узак. 1875 г., ст. 150.
[3]) 2-е П. С. З. № 49093.
[4]) Собр. узак. 1874 г., ст. 282.
[5]) Собр. узак. 1873 г., ст. 1016.
[6]) Собр. узак. 1884 г., ст. 651.

Сверхъ постоянныхъ членовъ совѣта, министръ путей сообщенія, по сношенію съ подлежащимъ министромъ, имѣетъ право приглашать представителей отъ отдѣльныхъ вѣдомствъ для участія въ обсужденіи вопросовъ, касающихся этихъ вѣдомствъ. Приглашенныя такимъ образомъ лица пользуются правомъ голоса наравнѣ съ членами совѣта. Министру путей сообщенія предоставляется также право приглашать въ засѣданія совѣта или его отдѣловъ уполномоченныхъ отъ земствъ, городовъ, купечества, желѣзнодорожныхъ и другихъ промышленныхъ учрежденій. Приглашенные пользуются правомъ совѣщательнаго голоса, но мнѣнія ихъ излагаются въ журнальныхъ постановленіяхъ совѣта.

Засѣданія совѣта представляются въ двоякомъ видѣ: 1) in pleno и 2) по отдѣламъ, „соотвѣтственно двумъ родамъ дѣятельности министерства путей сообщенія — административной и строительно-эксплоатаціонной (технической)". Каждый изъ двухъ отдѣловъ составляетъ особое присутствіе, предсѣдатели коихъ назначаются Высочайшими приказами, по представленію министра путей сообщенія. Члены совѣта распредѣляются по отдѣламъ распоряженіемъ министра.

Дѣла, подлежащія разсмотрѣнію совѣта, представляютъ три категоріи. Одни изъ нихъ обсуждаются въ отдѣлѣ административномъ; другія—въ отдѣлѣ техническомъ; третьи могутъ касаться обоихъ отдѣловъ.

Въ отдѣлѣ административномъ обсуждаются: 1) дѣла слѣдственныя и о преданіи суду лицъ, подчиненныхъ министру путей сообщенія; 2) дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ, и, наоборотъ, 3) дѣла по отчужденію частной собственности для устройства путей, если отчужденіе должно состояться принудительно чрезъ оцѣночныя коммиссіи; 4) представленія по дѣламъ эмеритальной кассы инженеровъ путей сообщенія и 5) представленія о продажѣ казеннаго имущества или о пріобрѣтеніи частнаго имущества въ казну.

Въ отдѣлъ техническій поступаютъ: а) проекты правилъ о сооруженіи дорогъ и портовъ и основаній уставовъ обществъ пароходныхъ и желѣзнодорожныхъ; б) проекты сооруженій, подлежащіе утвержденію министра; в) предположенія объ улучшеніи дорогъ, портовъ и путей; г) предположенія о проведеніи новыхъ путей и устройствѣ портовыхъ сооруженій; д) положенія относительно правильности и безопасности движенія на путяхъ сообщенія.

Обоихъ отдѣловъ могутъ касаться: проекты законовъ (и измѣненій законовъ) объ устройствѣ и эксплоатаціи путей сообщенія, общія правила о перевозкѣ и тарифныя постановленія, условія на подряды и договоры, подлежащія утвержденію министра, и предметы,

которые министръ признаетъ полезнымъ передать на обсужденіе совѣта.

По общему правилу, обсужденіе всѣхъ вопросовъ оканчивается въ отдѣлахъ, такъ какъ въ общее собраніе совѣта вносятся только: 1) заключенія, содержащія въ себѣ обязательныя постановленія, касающіяся другихъ вѣдомствъ или частныхъ лицъ; 2) постановленія отдѣла, возбудившія разномысліе со стороны члена отъ другого вѣдомства; 3) постановленія, которыя министръ сочтетъ полезнымъ обсудить въ общемъ собраніи.

„Совѣтъ министерства и его отдѣлы суть учрежденія совѣщательныя". Министру принадлежитъ право утверждать его журналы или постановлять иное рѣшеніе. Но въ случаѣ несогласія министерской резолюціи съ мнѣніемъ представителя другого вѣдомства, должно быть сдѣлано сношеніе съ подлежащимъ министромъ.

II. Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ учрежденъ закономъ 12-го іюня 1885 г., дабы открыть возможность какъ другимъ вѣдомствамъ, такъ и представителямъ желѣзнодорожныхъ обществъ и промышленныхъ предпріятій участвовать въ обсужденіи и установленіи мѣръ, касающихся сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ.

Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ министра, составляется изъ: 1) нѣкоторыхъ чиновъ министерства путей сообщенія (товарищъ министра, директоръ департамента ж. д., предсѣдатель вр. упр. каз. ж. д. и двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія); 2) членовъ отъ государственнаго контроля и министерствъ: финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ и военнаго; 3) двухъ представителей отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ; 4) двухъ представителей отъ торговли и мануфактуръ; 5) двухъ представителей отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности.

Члены отъ названныхъ министерствъ назначаются въ совѣтъ Высочайшею властью по представленію министровъ. Представители частныхъ жел. дор. избираются на годъ общимъ съѣздомъ представителей названныхъ дорогъ и утверждаются министромъ; представители торговли, мануфактуръ, земледѣльческой и горнозаводской промышленности приглашаются на годъ, по принадлежности, министрами финансовъ и государственныхъ имуществъ, съ Высочайшаго утвержденія.

Сверхъ указанныхъ членовъ, по дѣламъ, касающимся соотвѣтствующихъ вѣдомствъ, приглашаются на правахъ членовъ: начальникъ главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, начальникъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ, завѣдующій передвиженіемъ войскъ и директоры департаментовъ медицинскаго и таможенныхъ сборовъ.

Министру путей сообщенія предоставляется приглашать въ засѣданія совѣта и другихъ лицъ, съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Совѣтъ призывается къ разсмотрѣнію: 1) проектовъ новыхъ законовъ, а также измѣненій, дополненій и отмѣны законовъ дѣйствующихъ, прежде внесенія означенныхъ предположеній въ государственный совѣтъ; 2) правилъ и инструкцій, издаваемыхъ въ развитіе дѣйствующихъ законовъ о желѣзныхъ дорогахъ, поскольку это предоставлено совѣту общимъ уставомъ росс. желѣзныхъ дорогъ [1]); 3) желѣзнодорожныхъ тарифовъ и таксъ дополнительныхъ сборовъ; 4) дѣлъ и вопросовъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію совѣта общимъ уставомъ росс. ж. д.; 5) дѣлъ, обсужденіе коихъ въ совѣтѣ будетъ признано полезнымъ министромъ путей сообщенія или начальниками отдѣльныхъ частей.

Совѣтъ рѣшаетъ дѣла, ему предоставленныя, простымъ большинствомъ голосовъ. При раздѣленіи голосовъ перевѣсъ даетъ мнѣніе предсѣдателя.

Рѣшеніе совѣта по дѣламъ, не подлежащимъ внесенію въ госуд. совѣтъ или комитетъ министровъ считается окончательнымъ, если съ нимъ согласились министръ путей сообщенія и всѣ представители министерствъ. Въ случаѣ возраженія отъ кого либо изъ означенныхъ представителей, журналъ совѣта, въ теченіе двухъ недѣль со дня выслушанія дѣла, препровождается ко всѣмъ начальникамъ управленій, отъ коихъ имѣются въ совѣтѣ представители.

На представленіе возраженія полагается мѣсяцъ, по истеченіи котораго, если возраженія не послѣдовало, рѣшеніе совѣта вступаетъ въ законную силу.

Всякое рѣшеніе совѣта, съ коимъ не согласится министръ пут. сообщ. или начальникъ управленія, представитель коего имѣется въ совѣтѣ, и если дѣло не должно быть разсмотрѣно въ законодательномъ порядкѣ, вносится въ комитетъ министровъ. Дѣла, вносимыя въ госуд. совѣтъ, вызвавшія разногласіе въ совѣтѣ по жел. дор. дѣл., представляются въ подлинныхъ журналахъ.

III. Ближайшее завѣдываніе отдѣльными предметами управленія пут. сообщ. возлагается на департаменты, временное управленіе

---

[1]) Изд. 1886 г. Сюда относятся: разсмотрѣніе особыхъ правилъ о грузахъ, перевозимыхъ безъ очереди (ст. 51); сроки доставки грузовъ (ст. 53); правила о провѣркѣ грузовъ (ст. 60); опредѣленіе размѣровъ комиссіонной платы и расходовъ по пересылкѣ суммы наложеннаго на грузъ платежа (ст. 74); утвержденіе правилъ о нагрузкѣ и выгрузкѣ грузовъ (ст. 77); опредѣленіе размѣра платы за полежалое при невзятіи въ срокъ груза (ст. 81); опредѣленіе правилъ условныхъ тарифовъ за грузы, перевозимые съ ограниченною отвѣтственностью (ст. 109), и др.; ср. ст. 117 и 143.

казенныхъ жел. дор. и канцелярію министерства. По роду путей сообщенія, завѣдуемыхъ министерствомъ, послѣднее составляется изъ департаментовъ:

А. Шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, съ техническимъ отдѣломъ и инспекторскою при департаментѣ частью [1]).

Б. Желѣзныхъ дорогъ, съ отдѣлами: административнымъ, эксплоатаціоннымъ, техническимъ и тарифною коммиссіею. Департаменту подчинены мѣстныя инспекціи желѣзныхъ дорогъ.

В. Временное управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, устроенное и дѣйствующее по правиламъ 15 окт. 1882 года. Вѣдѣнію управленія подлежатъ казенныя дороги: тамбово-саратовская, харьково-николаевская, баскунчакская, ливенская и другія принятыя въ казну дороги.

Временное управленіе состоитъ изъ предсѣдателя, 4 членовъ отъ министерства путей сообщенія, 2 членовъ отъ министерства финансовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ составъ управленія входятъ: канцелярія, отдѣлы эксплоатаціонный, техническій, счѣтный и ликвидаціонное производство.

Г. Непосредственно при министрѣ состоитъ главная инспекція желѣзныхъ дорогъ.

Д. Канцелярія министерства, въ которой сосредоточиваются дѣла по личному составу министерства и службѣ подвѣдомственныхъ ему лицъ; дѣла, поступающія на имя министра, и секретныя; составленіе общей финансовой смѣты министерства; завѣдываніе эмеритальною кассою инженеровъ пут. сообщ.; дѣла по учебнымъ заведеніямъ министерства; составленіе годового отчета по министерству и нѣкоторыя другія.

IV. Юрисконсультская часть состоитъ изъ юрисконсульта и его помощника. На обязанность этихъ лицъ возложено: 1) разсмотрѣніе поступившихъ въ министерство дѣлъ по спорамъ и искамъ казны на частныхъ лицахъ и обратно; 2) защита въ судѣ дѣлъ центральныхъ частей министерства; 3) разсмотрѣніе дѣлъ этого рода, когда они поступятъ въ совѣтъ министерства. Юрисконсультъ дѣлаетъ свои доклады лично министру или совѣту [2]).

V. Въ 1873 г. въ составѣ министерства, какъ мы видѣли, образованъ временный статистическій отдѣлъ „для собиранія, провѣрки и раціональной обработки статистическихъ матеріаловъ по всѣмъ во-

---

[1]) Въ вѣдѣніи д-та состоятъ также: 1) описныя партіи по Волгѣ и др. рѣкамъ; 2) инспекціи портовъ; 3) инженеры для описанія дорогъ и водяныхъ путей Западной Сибири и нѣкоторыя другія учрежденія.

[2]) 2-е П. С. З. № 49092, ст. 45.

просамъ, касающимся до устройства, улучшенія и эксплоатаціи путей сообщенія, какъ рельсовыхъ, такъ водяныхъ и шоссейныхъ“ [1]).

VI. При министерствѣ состоитъ опредѣленное число штатныхъ и неопредѣленное число сверхштатныхъ инженеровъ. Какъ тѣми, такъ и другими замѣщаются вакансіи техническихъ должностей. На нихъ возлагаются и другія служебныя порученія [2]).

VII. Въ вѣдомствѣ министерства состоитъ высшее учебное заведеніе—институтъ инженеровъ путей сообщенія.

VIII. Мѣстное управленіе путей сообщенія ввѣрено окружнымъ правленіямъ и ихъ начальникамъ. Всѣхъ округовъ XI [3]). Кромѣ того, въ вѣдомствѣ министерства состоитъ управленіе строительною частью въ коммерческихъ портахъ Новороссійскаго края.

10. Министерство юстиціи.

§ 212. Министерство это не должно приводить въ связь съ существовавшей нѣкогда юстицъ-коллегіей, которая была судебнымъ учрежденіемъ. Министерство юстиціи образовано изъ должности генералъ-прокурора сената. При учрежденіи должности министра юстиціи, въ 1802 году, ему предписано было на первое время руководствоваться инструкціею генералъ-прокурора. Департаментъ министерства учрежденъ въ 1803 году [4]). Съ теченіемъ времени должность министра юст. расширилась новыми правами и въ настоящее время слагается изъ нѣсколькихъ элементовъ. Во первыхъ, на министрѣ юстиціи остались генералъ-прокурорскія обязанности относительно правительствующаго сената. Ему принадлежитъ надзоръ за правильностью рѣшеній въ общихъ собраніяхъ сената [5]), съ обязанностью соглашать мнѣнія сенаторовъ въ случаѣ происшедшаго разногласія [6]) и съ правомъ, въ случаѣ несогласія своего съ рѣшеніемъ собранія, переносить дѣло на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственный совѣтъ [7]). Затѣмъ, министръ юстиціи является начальникомъ оберъ-прокуроровъ. Во вторыхъ, въ министерствѣ юстиціи сосредоточились дѣла

---

[1]) Собр. узак. 1873 г., ст. 1016.

[2]) 2-е П. С. З. № 49093.

[3]) Управленія округовъ помѣщаются: 1-го—въ С.-Петербургѣ, 2-го—въ Вытегрѣ; 3-го—въ Вышнемъ-Волочкѣ, 4-го—въ Москвѣ, 5-го—въ Ярославлѣ, 6-го—въ Казани, 7-го—въ Могилевѣ, 8-го—въ Тифлисѣ, 9-го—въ Ковнѣ, 10—въ Кіевѣ, 11-го—въ Варшавѣ.

[4]) П. С. З. № 20406, ст. III; 20582.

[5]) Учр. сен., ст. 30.

[6]) Тамъ же, ст. 111—117.

[7]) Тамъ же, ст. 113 и 118.

по назначенію, передвиженію и увольненію всѣхъ лицъ судебнаго вѣдомства. Одни изъ нихъ назначаются министромъ юстиціи непосредственно; по назначенію другихъ онъ пользуется правомъ представленія Императорскому Величеству [1]). Въ третьихъ, съ введеніемъ судебныхъ уставовъ 1864 года, министръ юстиціи получилъ новыя обязанности, въ качествѣ главнаго начальника преобразованной прокуратуры [2]).

Согласно этимъ обязанностямъ, образовано и самое министерство юстиціи. Министерство ввѣрено министру, при которомъ имѣется товарищъ [3]). Затѣмъ, въ составѣ министерства имѣются слѣдующія установленія:

I. Консультація при министерствѣ юстиціи. Цѣль учрежденія этого установленія указана въ Высочайше утвержденномъ докладѣ министра юстиціи 1802 года [4]), въ которомъ министръ испрашивалъ себѣ право, „когда въ дѣлахъ обширныхъ или особливую важность составляющихъ встрѣтится какое сомнѣніе... приглашать... для совѣтованія гг. оберъ-прокуроровъ, яко помощниковъ своихъ, дабы общимъ совѣтомъ... во всякомъ таковомъ дѣлѣ открыть прямую истину, извлечь точный смыслъ законовъ къ тому приличныхъ и на основаніи оныхъ сдѣлать заключеніе“. Ближайшею цѣлью консультаціи указано обсужденіе дѣлъ, вызвавшихъ разногласіе въ общемъ собраніи сената, съ цѣлью составленія согласительнаго предложенія [5]). Въ 1803 году вышли и правила о порядкѣ производства дѣлъ по консультаціи [6]). Въ измѣненномъ видѣ они вошли въ учрежденіе сената [7]). Главною цѣлью консультаціи является разсмотрѣніе дѣлъ, подлежащихъ пропуску министра юстиціи и при рѣшеніи которыхъ въ общихъ собраніяхъ сената (1 и 2) не состоялось узаконеннаго большинства голосовъ [8]), а равно дѣлъ, по которымъ министръ юстиціи не согласится съ резолюціею сената [9]). Въ послѣднемъ случаѣ министръ можетъ дать сенату предложеніе и по своему усмотрѣнію, не обращая дѣла на разсмотрѣніе консультаціи. Консультація составляется: а) изъ членовъ ex officio—оберъ-прокуроровъ департаментовъ сената и директора департамента министерства юсти-

---

[1]) За исключеніемъ, конечно, лицъ, назначеніе которыхъ предоставлено оберъ-прокурорамъ, предсѣдателямъ судебныхъ мѣстъ и т. д.

[2]) Учр. суд. уст., ст. 212 и слѣд.

[3]) Учр. мин., ст. 1905.

[4]) П. С. З. № 20477.

[5]) Тамъ же, пп. 3 и 4.

[6]) Они не вошли въ П. С. З.

[7]) Учр. сен., ст. 111 и 113; см. выше.

[8]) Тамъ же, ст. 111.

[9]) Тамъ же, ст. 113.

ціи; б) членовъ по назначенію; в) старшаго консульта, юрисконсультовъ и ихъ помощниковъ.

II. Департаментъ министерства юстиціи сосредоточиваетъ въ себѣ дѣлопроизводство по главнѣйшимъ предметамъ вѣдомства министерства. Онъ состоитъ, по общему учрежденію министерскихъ департаментовъ, подъ управленіемъ директора, вице-директора, начальниковъ отдѣленій, редакторовъ, столоначальниковъ и т. д. По разнообразію завѣдуемыхъ въ немъ дѣлъ, департаментъ раздѣляется на слѣдующія отдѣленія: 1) распорядительное, 2) уголовное, 3) гражданское, 4) законодательное, 5) статистическое, 6) бухгалтерское и 7) управленіе эмеритурой [1]). При департаментѣ имѣется канцелярія. По учрежденію министерства юстиціи, изложенному въ св. зак. изданія 1857 года, департаментъ министерства раздѣлялся на шесть отдѣленій: два распорядительныхъ, уголовныхъ дѣлъ, два гражданскихъ дѣлъ и счетное. Обязанности каждаго изъ нихъ были опредѣлены законодательными правилами, изложенными въ ст. 1909—1913 учрежденія министерствъ. Но въ 1864 году министру юстиціи было предоставлено право опредѣлить штатъ департамента и канцеляріи и распредѣлить занятія между отдѣленіями какъ департамента, такъ и канцеляріи [2]). Затѣмъ ст. 1909 — 1913 и 1915 отмѣнены [3]). Согласно предоставленному ему праву, министръ юстиціи 30 іюля 1865 года утвердилъ правила, опредѣлявшія составъ и предметы вѣдомства департамента, канцеляріи и консультаціи.

Департаментъ былъ раздѣленъ на пять отдѣленій [4]). Послѣдовавшими затѣмъ распоряженіями въ 1871 году образовано отдѣленіе статистическое, а счетное переименовано въ бухгалтерское. Управленіе эмеритальною кассою образовано на основаніи закона 3 іюня 1885 года.

Департаментъ, подъ управленіемъ директора и вице-директора, состоитъ изъ управляющихъ отдѣленіями, редакторовъ и столоначальниковъ [5]). Затѣмъ, по департаменту состоятъ: секретарь, завѣдующій канцеляріею департамента, чиновники особыхъ порученій и другіе чины.

III. Канцелярія министерства состоитъ изъ управляющаго, его помощника, секретарей и столоначальниковъ. Ей поручено: 1) представленіе министру бумагъ, адресованныхъ на его имя;

---

[1]) Учр. эмер. кассы мин. юст., изд. 1886, ст. 59 и слѣд.

[2]) 2-е П. С. З. № 42073, и учр. мин., ст. 1909, по прод. 1868 г.

[3]) Тамъ же.

[4]) Распорядительное, гражданское, законодательное и счетное. Кромѣ того, при департаментѣ была учреждена особая канцелярія.

[5]) Отдѣленіе бухгалтерское состоитъ изъ управляющаго и бухгалтеровъ.

2) дѣла секретныя и по особымъ порученіямъ отъ министра; 3) дѣла по опредѣленію, перемѣщенію и увольненію чиновъ судебнаго вѣдомства; 4) дѣла о представленіи чиновниковъ министерства къ наградамъ и вообще дѣла, касающіяся службы означенныхъ лицъ: арендъ, пенсій и т. п.; 5) переписка по назначенію сенаторскихъ ревизій, о назначеніи чиновниковъ въ различныя коммиссіи; 6) переписка по представленіямъ министра юстиціи Государю и по сношеніямъ его съ другими вѣдомствами.

IV. Съ 1870 года съ управленіемъ министерства юстиціи слито и управленіе межевою частью. Поэтому въ вѣдѣніи его находится: а) управляющій межевою частью, съ состоящими при немъ межевыми ревизорами и канцеляріею; б) московская межевая канцелярія; в) чертежная, писцовый и чертежный архивы; г) Константиновскій межевой институтъ, школа межевыхъ топографовъ и псковское землемѣрное училище.

V. Московскій архивъ министерства и особый въ С.-Петербургѣ архивъ справокъ о судимости (собр. узак. 1870 г., № 18 ст. 176 и № 22 ст. 228).

VI. Въ вѣдѣніи министерства находится и императорское училище правовѣдѣнія.

Учрежденія, состоящія въ непосредственномъ вѣдѣніи Его Императорскаго Величества.

А. Министерство Императорскаго Двора.

§ 213. Министерство Императорскаго Двора составлено изъ цѣлой совокупности установленій, подчиненныхъ главному начальству министра Двора. При министрѣ Двора непосредственно состоитъ только канцелярія и чиновники особыхъ порученій [1]); прочія установленія, подъ главнымъ его начальствомъ, дѣйствуютъ на основаніи своихъ особыхъ учрежденій. Министерство Двора было учреждено въ 1826 г., для соединенія всѣхъ частей придворнаго управленія и особыхъ установленій—департамента удѣловъ и кабинета Е. И. В.—въ одно вѣдомство [2]). Учрежденіе 1826 года опредѣлило и положеніе министра Двора въ ряду другихъ главныхъ управленій. Онъ поставленъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя; поэтому онъ обязанъ отчетностью исключительно верховной власти. Всѣ повелѣнія онъ получаетъ прямо отъ Государя; подвѣдомственныя министерству установленія получаютъ именные указы и Высочайшія повелѣнія только

[1]) Учр. мин., ст. 1954.
[2]) 2-е П. С. З. № 541.

отъ министра Двора. По дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія, онъ входитъ съ докладами къ Государю [1]). Эти начала подтверждены и дѣйствующимъ законодательствомъ [2]). Главному вѣдѣнію министра были подчинены: 1) различныя части придворнаго управленія, 2) департаментъ удѣловъ, 3) кабинетъ, 4) театральная дирекція [3]). Впослѣдствіи съ должностью министра Двора было соединено званіе канцлера орденовъ и президента ихъ капитула [4]). Министерству поручено также завѣдываніе хозяйственною частью императорской академіи художествъ [5]). Затѣмъ, до послѣдняго времени, въ вѣдѣніи министерства находились: императорская публичная библіотека, Румянцовскій музей и императорскій ботаническій садъ [6]).

Въ настоящее царствованіе министерство Двора подверглось существеннымъ преобразованіямъ во всѣхъ его частяхъ. Въ 1883 году министру Императорскаго Двора повелѣно было приступить къ преобразованію нѣкоторыхъ частей министерства и придворнаго управленія. Основнымъ началомъ новаго устройства преобразованныхъ частей явилось начало личное, устранившее коллегіальное устройство, господствовавшее до тѣхъ поръ въ учрежденіяхъ министерства Двора. Сверхъ того, при министерствѣ образованъ совѣтъ, по образцу общихъ министерскихъ совѣтовъ. Затѣмъ министерство Двора составляютъ:

I. Главное дворцовое управленіе, ввѣренное оберъ-гофмаршалу и замѣнившее придворную контору. Управленію ввѣрено завѣдываніе всѣмъ хозяйствомъ Высочайшаго Двора, зданіями, садами и оранжереями, находящимися въ С.-Петербургѣ [7]), арендными статьями и дворцовымъ движимымъ имуществомъ. Оберъ-гофмаршалу подчинены также управленія загородными императорскими дворцами: царскосельскимъ, петергофскимъ и гатчинскимъ, ближайшее управленіе которыми ввѣрено особамъ, завѣдывающимъ дворцами.

II. Кабинетъ Е. И. В., преобразованный въ 1827 году [8]) и въ 1883 г. [9]), предназначенъ: 1) для завѣдыванія собственностью Госу-

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Учр. мин., ст. 1950—1952.

[3]) Учр. мин., ст. 1945.

[4]) 2-е П. С. З. № 18244, ст. 3.

[5]) Учр. мин., ст. 1949.

[6]) Имп. публ. библіотека и Румянцовскій музей переданы въ вѣдомство министерства народнаго просвѣщенія, а ботаническій садъ—въ вѣдомство министерства государственныхъ имуществъ.

[7]) Кромѣ собственнаго Е. И. В. дворца и зданій конюшенной части.

[8]) 2-е П. С. З. № 1408.

[9]) Собр. узак. 1883 г., ст. 231 и 233.

даря; 2)) для веденія родословной книги Императорскаго Дома [1]); 3) для храненія тайныхъ завѣщаній членовъ Императорской Фамиліи и, по желанію завѣщателя, завѣщаній открытыхъ [2]). Главное начальство надъ кабинетомъ принадлежитъ министру Двора. Въ 1883 г. прежнее коллегіальное устройство кабинета было упразднено, и онъ состоитъ въ настоящее время изъ управляющаго и трехъ его помощниковъ [3]). Для дѣлопроизводства, при немъ состоитъ пять отдѣленій: исполнительное [4]), камеральное [5]), хозяйственное [6]), счетное [7]) и горное [8]). Кабинету подвѣдомственны управленія алтайскими и нерчинскими горными заводами, императорскіе заводы, стеклянный и фарфоровый, фабрики: екатеринбургская, гранильная и колыванская, шлифовальная.

III. Департаментъ удѣловъ. Учрежденіе департамента удѣловъ находится въ связи съ учрежденіемъ объ Императорской Фамиліи 5 апрѣля 1797 года. Изданіе этого учрежденія, между прочимъ, имѣло цѣлью назначить „особо отдѣленные имѣнія и доходы на составленіе удѣловъ, назначаемыхъ для содержанія Императорской Фамиліи“ [9]). Они были отдѣлены изъ общей государственной массы имѣній и доходовъ. Поэтому и признано было необходимымъ поручить ихъ особому управленію. Оно было ввѣрено тогда же учрежденному департаменту удѣловъ, составленному изъ министра и четырехъ его помощниковъ [10]). Департаментъ поставленъ былъ въ непосредственное вѣдѣніе Государя [11]). Въ 1826 году департаментъ подчиненъ министру Двора. Послѣ того онъ не терпѣлъ существенныхъ измѣненій въ своемъ внутреннемъ устройствѣ, но выходилъ изъ подчиненія министерству Двора. До 1882 года департаментъ имѣлъ коллегіальное устройство. Онъ состоялъ изъ предсѣдателя, совѣта и канцеляріи [12]). Въ настоящее время департаментъ составляютъ: упра-

---

[1]) Осн. зак., ст. 99.

[2]) Тамъ же, ст. 188, п. 4.

[3]) Собр. узак. 1883 г., ст. 231.

[4]) Завѣдуетъ общею канцелярскою частью, дѣлами по окладнымъ доходамъ и расходамъ и единовременнымъ выдачамъ. Въ составѣ этого отдѣленія находятся архивъ, регистратура и секретная часть.

[5]) Вѣдаетъ дѣла о золотыхъ, бриллiантовыхъ и друг. драгоцѣнныхъ вещахъ, о мягкой рухляди и по сбору ясака.

[6]) Дѣла по управленію фабриками и заводами.

[7]) Бухгалтерія и контроль оборотовъ вѣдомства кабинета.

[8]) Дѣла по управленію алтайскимъ и нерчинскимъ горными округами. Собр. узак. 1883 г., ст. 222.

[9]) П. С. З. № 17906, ст. 1, 6 и § 80.

[10]) Тамъ же, §§ 80 и 86.

[11]) Тамъ же, § 81.

[12]) Учр. мин., ст. 2143, по прод. 1868 г.

вляющій, его помощники и прочіе чины. Сверхъ того, при министрѣ Двора и удѣловъ состоятъ чиновники особыхъ порученій. Департаментъ вѣдаетъ всѣми удѣльными имѣніями. Затѣмъ, узаконеніями Александра I и его преемниковъ въ вѣдѣніе департамента предоставлено управленіе: 1) нѣкоторыми Государевыми имѣніями [1]), вотчинами [2]) и собственными имѣніями какъ Государя [3]), такъ и нѣкоторыхъ членовъ Императорской Фамиліи [4]); 2) управленіе нѣкоторыми дворцами [5]) и 3) нѣкоторыми фабриками [6]). Сверхъ указанныхъ выше установленій, въ составѣ департамента имѣются: 1) чертежная, 2) казначейство, 3) контроль [7]), 4) отдѣльные чины по частямъ: а) строительной [8]), б) врачебной [9]), в) лѣсной [10]); г) экзекуторской, д) судебной [11]), е) архивной. Департаменту, для ближайшаго завѣдыванія удѣльными имуществами на мѣстѣ, подчинены удѣльныя конторы [12]) и удѣльныя управленія.

IV. Канцелярія министерства сосредоточиваетъ въ своемъ вѣдѣніи общее управленіе дѣлами, ввѣренными министру Двора. Она состоитъ изъ управляющаго, дѣлопроизводителей и прочихъ чиновниковъ. При канцеляріи состоятъ: 1) юрисконсультъ и его помощникъ; 2) чиновники особыхъ порученій при общемъ центральномъ управленіи [13]).

V. Составляя особое вѣдомство, подчиненное непосредственно верховной власти, министерство Двора имѣетъ и особое установленіе для ревизіи счетовъ, и особыя кассы. Управленіе тою и другою частью до 1883 года было соединено въ одно вѣдомство—контроля и кассы министерства Двора [14]). Въ 1883 году касса отдѣлена отъ контроля и преобразована въ особое учрежденіе.

VI. Для завѣдыванія отдѣльными частями придворнаго управленія, въ составѣ министерства Двора имѣются:

---

[1]) Въ московской и владимірской губерніяхъ.

[2]) Царскосельская, петергофская, гатчинское дворцовое имѣніе.

[3]) Ропшинское и Бородинское.

[4]) Имѣнія Его Величества—Гдовское, Ильинское, Ливадія, Дудергофское.

[5]) Сюда принадлежатъ дворцы: красносельскій, царско-славянскій, екатерининскій, тверской, ропшинскій, кіевскій, ливадійскій.

[6]) Петергофская гранильная фабрика.

[7]) Въ 1876 г. составъ контроля увеличенъ новымъ (IV) отдѣленіемъ. Собр. узак. за 1876 г., ст. 315.

[8]) Архитекторъ старшій и младшій.

[9]) Медикъ при департаментѣ.

[10]) Ученые лѣсничіе, старшій и младшій.

[11]) Главный удѣльный стряпчій.

[12]) Всего восемь конторъ и одно управленіе.

[13]) Учр. мин., ст. 2316, по прод. 1868 г.

[14]) Тамъ же, ст. 1956 и примѣчаніе 2-е, по прод. 1868 г.

1. Управленіе императорскою охотою.

2. Управленіе придворною конюшенною частью.

3. Придворная пѣвческая капелла и придворный музыкантскій хоръ.

4. Дирекціи императорскихъ театровъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ [1]) и управленіе варшавскихъ театровъ.

VII. Положеніемъ 1858 года при министерствѣ Двора образована экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, прежде находившихся въ вѣдѣніи министерства иностранныхъ дѣлъ [2]). Экспедиція вѣдаетъ: 1) дѣла по пріему и отпуску иностранныхъ пословъ, другихъ лицъ дипломатическаго корпуса и именитыхъ путешественниковъ; 2) составленіе и исполненіе церемоніаловъ для празднествъ и торжествъ, бывающихъ при Высочайшемъ Дворѣ. Экспедиція состоитъ изъ оберъ-церемоніймейстера, управляющаго ею, церемоніймейстеровъ, правителей дѣлъ и двухъ секретарей.

VIII. Къ составу министерства Двора принадлежитъ капитулъ императорскихъ и царскихъ орденовъ. Въ вѣдѣніи его находятся ордена и знаки отличія. Учрежденіе капитула изложено выше.

IX. Въ видѣ отдѣльнаго учрежденія, при министерствѣ Двора съ 1859 года состоитъ императорская археологическая коммиссія [3]). Коммиссія имѣетъ цѣлью; 1) „розысканіе предметовъ древностей, преимущественно относящихся къ отечественной исторіи и жизни народовъ, обитавшихъ въ Россіи“; 2) собраніе свѣдѣній о находящихся въ государствѣ памятникахъ древности; 3) ученую оцѣнку открываемыхъ древностей. Коммиссія состоитъ изъ предсѣдателя, двухъ членовъ, старшаго и младшаго, художника, дѣлопроизводителя и прочихъ чиновниковъ. Въ вѣдѣніи коммиссіи находится керченскій музей древностей.

Б. Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія.

§ 214. Въ прежнее время собственная канцелярія Государя не имѣла особыхъ отдѣленій, хотя въ ней, напримѣръ, въ царствованіе Павла I, сосредоточивались важнѣйшія государственныя дѣла [4]). Въ царствованіе Императора Александра I Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія получила особое устройство въ 1812 году. Въ ней сосредоточивались дѣла, подлежавшія Высочайшему усмотрѣ-

---

[1]) Въ вѣдѣніи дирекціи находится с.-петербургское театральное училище.

[2]) Учр. мин., прилож. I къ ст. 2318, по прод. 1863 года.

[3]) Учр. мин., прилож. II къ ст. 2318, по прод. 1863 г.

[4]) Трощинскій, назв. зап., стр. 27.

нію. Доклады по всѣмъ почти вѣдомствамъ выходили чрезъ эту канцелярію, которою, съ 1812 по 1825 годъ, управлялъ всемогущій Аракчеевъ. Съ 1826 года на канцелярію постепенно возлагались особыя задачи, ввѣряемыя особымъ ея отдѣленіямъ.

За упраздненіемъ II-го и III-го отдѣленій, названіе Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи присвоено бывшему Первому отдѣленію. Въ вѣдомствѣ канцеляріи сосредоточено дѣлопроизводство по бумагамъ, поступающимъ на Высочайшее имя, вѣдомости министровъ и другихъ начальствующихъ лицъ объ исполненіи полученныхъ ими Высочайшихъ повелѣній и т. п. [1]). Въ 1846 году вѣдомство I-го отдѣленія расширилось чрезъ сосредоточеніе въ образованномъ при немъ департаментѣ инспекторской части гражданскаго вѣдомства [2]). Цѣль учрежденія—сосредоточить завѣдываніе общимъ составомъ гражданскихъ чиновъ подъ собственнымъ руководствомъ Его Величества [3]). Департаментъ, подъ главнымъ вѣдѣніемъ управляющаго I-мъ отдѣленіемъ, былъ ввѣренъ товарищу статсъ-секретаря, съ званіемъ директора департамента, вице-директору и прочимъ чинамъ. Онъ существовалъ до упраздненія его въ 1857 году, когда дѣла его были переданы въ департаментъ герольдіи.

Въ настоящее время I-ое отдѣленіе находится въ завѣдываніи управляющаго, статсъ-секретаря, старшаго чиновника, его помощниковъ и прочихъ чиновниковъ.

Съ 1859 года [4]) при I-мъ отдѣленіи состоитъ комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, учрежденный по мысли Императора Александра I. Права и обязанности этого комитета разсмотрѣны выше.

§ 215. Собственная Е. И. В. Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи вѣдаетъ установленія, находившіяся нѣкогда въ непосредственномъ завѣдываніи супруги Императора Павла I, Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Императрица раздѣляла свои труды между благотворительностью и попеченіемъ о женскомъ образованіи. Кромѣ прежде существовавшихъ учрежденій этого рода, благодаря ея трудамъ, явилось много новыхъ. Расширялся и кругъ задачъ ея

[1]) О порядкѣ рапортованія объ исполненіи по Высочайшимъ повелѣніямъ—ср. 2-е П. С. З. №№ 1334, 1413, 1570 и друг. Для исторіи I-го отдѣленія мы имѣемъ теперь весьма важный источникъ, именно, *Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива I-го отдѣленія Собственной Е. И. В. канцеляріи*, выпускъ 1-й. Спб. 1876 г. Первый выпускъ объемлетъ документы за время царствованія Александра I.

[2]) Указъ 5-го сентября 1846 года, 2-е П. С. З. № 20401.

[3]) Св. Зак., т. III, ч. 1, ст. 1493, изд. 1857 г.

[4]) Указъ 4-го февраля 1859 г., 2-е П. С. З. № 34124.

управленія. Высшія установленія этого вѣдомства, опекунскіе совѣты, были снабжены капиталами, которые они могли выдавать въ ссуду, подъ залогъ имуществъ, вслѣдствіе чего они сдѣлались и кредитными установленіями. Вѣдомству Императрицы была предоставлена, между прочимъ, и карточная монополія, которою вѣдомство пользуется и нынѣ.

Послѣ кончины Императрицы Маріи, въ 1828 году, всѣ ея установленія были приняты въ непосредственное вѣдѣніе Ихъ Величествъ: для главнаго завѣдыванія ими было учреждено IV-ое отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи [1]). Окончательное образованіе эта канцелярія получила въ 1874 г.; именно, сюда относятся два закона: о новомъ учрежденіи опекунскаго совѣта [2]) и о новомъ образованіи IV-го отдѣленія [3]).

Учрежденія, подвѣдомыя канцеляріи, мы отчасти уже знаемъ; сюда относятся: 1) благотворительныя заведенія: воспитательные дома, родовспомогательныя заведенія, богадѣльни, дѣтскіе пріюты; 2) учебныя заведенія — общія, какъ женскія, каковы: институты и гимназіи, такъ и мужскія, каковы Александровскій лицей и гатчинскій институтъ,—спеціальные, напр., техническое училище въ Москвѣ и др. Управленіе ими сосредоточивается: 1) въ лицѣ главноуправляющаго канцеляріею; 2) въ опекунскомъ совѣтѣ и 3) въ канцеляріи. Главноуправляющій назначается по непосредственному избранію Императора и дѣйствуетъ на правахъ министра. Являясь, такимъ образомъ, органомъ верховной власти по канцеляріи, онъ завѣдываетъ попеченіемъ о благосостояніи учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи, высшимъ надзоромъ за всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами, приведеніемъ въ дѣйствіе назначенія лицъ, опредѣляемыхъ по Высочайшему избранію и т. п. Главноуправляющій раздѣляетъ труды свои съ товарищемъ.

Такъ какъ вѣдомство Императрицы Маріи состоитъ въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя, то отсюда слѣдуетъ, что вѣдомство это должно имѣть свое законосовѣщательное и высшее исполнительное установленіе. Такимъ установленіемъ и является опекунскій совѣтъ, преобразованный въ 1874 г. Прежде было два, совершенно отдѣльные опекунскіе совѣта—въ Москвѣ и Петербургѣ. По закону 1874 г. оба совѣта, равно какъ главный совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній и московское его отдѣленіе, соединены въ одинъ опекунскій совѣтъ, который имѣетъ два присутствія—въ Петербургѣ и Москвѣ [4]), а дѣло-

---

[1]) Указъ 26-го октября 1828, 2-е П. С. З. № 2381; штатъ отдѣленія, № 2417.

[2]) Собр. узак. 1874 г., ст. 44.

[3]) Тамъ же, ст. 160.

[4]) Собр. узак. 1874 года, ст. 44, указъ, п. 1.

производство сосредоточено въ канцеляріи [1]). Опекунскій совѣтъ состоитъ изъ предсѣдателя, которымъ въ Петербургѣ является главноуправляющій канцеляріею; въ случаѣ его отсутствія предсѣдательствованіе принадлежитъ его товарищу; при отсутствіи товарища—старшему члену, если только не послѣдовало спеціальнаго Высочайшаго назначенія [2]). Въ московскомъ присутствіи совѣта, въ небытность главноуправляющаго, предсѣдательствуетъ одинъ изъ почетныхъ опекуновъ, по Высочайшему назначенію, а въ случаѣ болѣзни или временнаго отсутствія послѣдняго—старшій по чину изъ присутствующихъ [3]). Члены совѣта называются почетными опекунами [4]). На нихъ можетъ быть возлагаемо инспектированіе тѣхъ или другихъ заведеній и даже непосредственное управленіе послѣдними; обыкновенно извѣстное заведеніе ввѣряется какому либо почетному опекуну. Опекунскій совѣтъ есть учрежденіе коллегіальное, и всѣ дѣла въ немъ рѣшаются по большинству голосовъ, причемъ, въ случаѣ равенства голосовъ, перевѣсъ получаетъ то мнѣніе, съ которымъ соглашается предсѣдатель [5]). Въ нѣкоторыхъ случаяхъ составляется соединенное присутствіе изъ московскаго и петербургскаго совѣта [6]). Предметы вѣдомства опекунскаго совѣта опредѣляются слѣдующимъ образомъ: опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе: 1) по дѣламъ законодательнымъ; никакой законъ, касающійся вѣдомства Императрицы Маріи, и никакое измѣненіе не можетъ быть представлено на Высочайшее усмотрѣніе прежде разсмотрѣнія его въ опекунскомъ совѣтѣ; 2) по важнымъ хозяйственнымъ и финансовымъ дѣламъ, напр., касательно снабженія заведеній всѣмъ необходимымъ по части обмундированія и продовольствія; 3) по дѣламъ о благоустройствѣ заведеній; наконецъ, 4) на разсмотрѣніе совѣта могутъ быть предлагаемы дѣла по Высочайшему усмотрѣнію и по предположенію главноуправляющаго канцеляріею [7]). Нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ рѣшаются окончательно, т. е. по большинству голосовъ, причемъ петербургское отдѣленіе пользуется нѣсколько большею самостоятельностью, чѣмъ московское; по другимъ дѣламъ рѣшительный голосъ принадлежитъ предсѣдателю, причемъ мнѣніе совѣта представляется на Высочайшее разсмотрѣніе [8]).

---

[1]) Тамъ же, п. 3.
[2]) Тамъ же, §§ 8 и 9.
[3]) Тамъ же, § 10.
[4]) Тамъ же, § 7.
[5]) Тамъ же, § 44.
[6]) Тамъ же, § 13.
[7]) Тамъ же, § 27.
[8]) Тамъ же, § 28.

Собственно административнымъ установленіемъ является канцелярія. Она состоитъ въ завѣдываніи управляющаго, въ помощь которому, въ 1876 году, учреждена должность помощника управляющаго [1]). Предметы вѣдомства его слѣдующіе: 1) составленіе различныхъ уставовъ, положеній, инструкцій для учрежденій вѣдомства Императрицы Маріи; 2) хозяйственныя дѣла; 3) инспекторская часть— перемѣщеніе и увольненіе служащихъ; 4) дѣла о помѣщеніи воспитанниковъ и воспитанницъ въ заведенія; 5) дѣла финансовыя и счетныя; наконецъ, 6) кредитная операція [2]). Согласно этимъ предметамъ, IV-ое отдѣленіе раздѣляется на пять экспедицій; шестая экспедиція находится въ Москвѣ, и ей ввѣрено дѣлопроизводство по тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдаются въ московскомъ отдѣленіи опекунскаго совѣта [3]). Независимо отъ этого при канцеляріи состоятъ слѣдующія особыя учрежденія: 1) контрольная экспедиція; 2) учебный комитетъ по вѣдомству Императрицы Маріи; 3) строительный комитетъ; 4) юрисконсультъ; 5) два инспектора по медицинской части с.-петербургскихъ и московскихъ учрежденій Императрицы Маріи.

Въ качествѣ временнаго учрежденія, въ составѣ канцеляріи до 1876 года имѣлось особое отдѣленіе по дѣламъ царства Польскаго. Но, съ окончаніемъ возложенной на него задачи, оно упразднено [4]).

В. Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя.

§ 216. Канцелярія прошеній замѣнила существовавшую до 1884 г. коммиссію прошеній; коммиссія прошеній первоначально была учреждена при государственномъ совѣтѣ [5]). Назначеніе ея состояло въ принятіи прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя [6]). Она была образована изъ предсѣдателя, назначавшагося изъ числа членовъ государственнаго совѣта, членовъ и статсъ-секретаря, назначеннаго для принятія прошеній и завѣдыванія письмоводствомъ по коммиссіи. Статсъ-секретарь состоялъ въ числѣ членовъ коммиссіи [7]).

Чрезъ коммиссію, на Высочайшее имя, дозволено было подавать

---

[1]) Собр. узак. 1874 г., ст. 160, § 11 и за 1876 годъ ст. 240 и 515.
[2]) Собр. узак. 1874 г., ст. 160, § 18 и слѣд.
[3]) Тамъ же, § 10.
[4]) Подробности будутъ разсмотрѣны въ ученіи о мѣстномъ управленіи.
[5]) П. С. З. № 24064, § 80 и слѣд.
[6]) Тамъ же, § 88.
[7]) Тамъ же, §§ 92 и 93.

прошенія трояkаго рода: 1) жалобы; 2) прошенія какихъ либо наградъ или милостей, и 3) проекты [1]).

1. Жалобы могли быть приносимы: а) на высшія исполнительныя установленія, т. е. на министерства [2]); б) на рѣшенія департаментовъ сената. Послѣдняго рода жалобы, при учрежденіи коммиссіи, разсматривались какъ нѣчто ненормальное и потому допущенное временно, впредь до преобразованія судебной части. Жалобы на рѣшеніе общаго собранія сената не допускались вовсе, и коммиссіи предписано было оставлять ихъ безъ уваженія [3]).

2. Прошенія о наградахъ разсматривались коммиссіею по предварительномъ сношеніи съ начальствомъ просителя. Прошенія о милостяхъ могли состоять единственно въ испрошеніи единовременныхъ подаяній, „въ пособіе бѣдности или приключившагося несчастія“ [4]).

3. Проекты, признанные коммиссіею заслуживающими вниманія, отсылались на разсмотрѣніе министровъ, отъ которыхъ зависѣло дать имъ дальнѣйшее движеніе [5]).

Всѣ прошенія распредѣлялись предсѣдателемъ коммиссіи между членами ея. Послѣдніе, разсмотрѣвъ ихъ, вносили какъ прошеніе, такъ и свое заключеніе въ общее собраніе [6]).

Правила, установленныя закономъ 1810 года, пополнялись и измѣнялись впослѣдствіи. Въ царствованіе императора Николая I признано было необходимымъ привести ихъ къ единообразію и дополнить, „въ чемъ нужно, по указанію опыта“. Результатомъ этого пересмотра было новое положеніе о коммиссіи прошеній, которая обращена была въ установленіе, состоящее въ непосредственномъ вѣдѣніи Государя [7]). Вмѣстѣ съ изданіемъ положенія было обнародовано и особое наставленіе статсъ-секретарю у принятія прошеній [8]). Затѣмъ, въ 1841 году утверждено и обнародовано положеніе о канцеляріи названнаго статсъ-секретаря, которой присвоены преимущества Собственной Е. И. В. канцеляріи [9]). Эти два акта и составляютъ основаніе учрежденія коммиссіи, существовавшей до 1884 года.

---

[1]) Тамъ же, § 95.

[2]) Тамъ же, § 97. Жалобы на мѣста подчиненныя не могли быть приносимы мимо высшаго начальства.

[3]) Тамъ же, § 98.

[4]) Тамъ же, § 108.

[5]) Тамъ же, § 112 и 113.

[6]) Тамъ же, § 94.

[7]) 2-е П. С. З. № 7771, § 3.

[8]) Тамъ же, № 7772.

[9]) Тамъ же, № 14292.

§ 217. Назначеніе коммиссіи прошеній не измѣнено позднѣйшими узаконеніями [1]). Характеристическія особенности коммиссіи выразились слѣдующимъ образомъ въ ея устройствѣ и порядкѣ дѣйствій.

Разсмотрѣніе жалобъ и прошеній возлагалось на присутствіе коммиссіи, состоящее изъ предсѣдателя и нѣсколькихъ членовъ по штату, опредѣляемыхъ именными указами [2]). Законъ не содержалъ въ себѣ точныхъ условій постановленія коммиссіею своихъ заключеній. Ст. 21 содержала въ себѣ только то правило, что предсѣдатель, наблюдая за порядкомъ въ сужденіи дѣлъ, „устраняетъ, елико возможно, разногласіе, соглашая членовъ къ общему заключенію“. Но „общее“ заключеніе и даже заключеніе по большинству голосовъ не признается необходимымъ. Ст. 24 постановляла, что „когда въ коммиссіи произойдетъ разногласіе, то оное представляется на Высочайшее разрѣшеніе въ журналахъ коммиссіи, съ приложеніемъ подлинныхъ мнѣній“.

Дѣятельность присутствія не была, впрочемъ, важнѣйшая часть работы, возложенной на коммиссію. Существеннѣйшею должностью въ коммиссіи является статсъ-секретарь у принятія прошеній. Въ немъ соединялись двѣ должности: во первыхъ, онъ былъ непремѣнный членъ коммиссіи; во вторыхъ, все дѣлопроизводство по коммиссіи сосредоточивалось въ его рукахъ; всѣ жалобы и прошенія поступали въ коммиссію не иначе какъ чрезъ него [3]); чрезъ него дѣлались сношенія коммиссіи съ другими вѣдомствами, шли всѣ представленія къ Государю и производились исполненія по заключеніямъ коммиссіи [4]). Статсъ-секретарь былъ начальникомъ канцеляріи, производившей дѣла коммиссіи. Штатъ этой канцеляріи былъ измѣненъ въ 1876 году [5]). Она состояла изъ директора, его помощника, дѣлопроизводителей, ихъ помощниковъ, старшихъ и младшихъ, и прочихъ чиновниковъ.

На обязанности статсъ-секретаря лежало предварительное разсмотрѣніе и распредѣленіе всѣхъ бумагъ. Въ этомъ отношеніи его права были весьма обширны. Онъ опредѣлялъ, какія жалобы и прошенія, на основаніи существующихъ правилъ, могутъ быть внесены на разсмотрѣніе коммиссіи и какія должны быть оставлены безъ

---

[1]) Учр. ком. прош., изд. 1857, ст. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 4.

[3]) Тамъ же, ст. 2, 6, 11. „Бумаги съ надписью на имя коммиссіи возвращаются тѣмъ, отъ коихъ онѣ присланы, а буде мѣстопребываніе приславшаго не означено, то оставляются безъ движенія“.

[4]) Тамъ же, ст. 6, 67, 68 и 69.

[5]) Собр. узак. за 1876 г., ст. 288.

движенія. Ему предоставлено было входить въ сношеніе съ различными вѣдомствами, если отъ нихъ потребуются дополнительныя свѣдѣнія относительно поступившихъ бумагъ. Нѣкоторыя прошенія обращались имъ непосредственно въ подлежащія вѣдомства и установленія [1]). Затѣмъ, доклады Государю по нѣкоторымъ прошеніямъ и жалобамъ производились статсъ-секретаремъ, безъ внесенія ихъ въ коммиссію. Сюда относились: 1) жалобы и прошенія, содержавшія въ себѣ изъясненія по дѣламъ особой важности и также подлежавшимъ тайнѣ; 2) прошенія о милостяхъ, приносимыя лицами, состоявшими въ высшихъ классахъ и должностяхъ; 3) дѣла, вообще не относившіяся къ кругу дѣйствій коммиссіи [2]).

Въ 1884 году присутствіе коммиссіи, не имѣвшее самостоятельнаго значенія и по учрежденію 1835 года, было упразднено. Обязанности статсъ-секретаря были переданы командующему Императорскою главною квартирою, въ вѣдѣніи которой состоитъ вновь образованная канцелярія, образованная изъ начальника, юрисконсульта, дѣлопроизводителей, старшихъ и младшихъ, и прочихъ чиновъ [3]). Командующій главною квартирою, по дѣламъ, касающимся его вѣдомства, присутствуетъ въ государственномъ совѣтѣ, комитетѣ министровъ и сенатѣ [4]). Порядокъ дѣйствій канцеляріи опредѣленъ, примѣнительно къ прежнему учрежденію, слѣдующими правилами.

Прошенія, приносимыя на Высочайшее имя, раздѣляются на слѣдующіе виды [5]):

1) жалобы на опредѣленія департаментовъ сената, кромѣ кассаціонныхъ;

2) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ, генералъ-губернаторовъ, если эти дѣйствія и распоряженія не подлежатъ обжалованію сенату;

3) прошенія о дарованіи милостей въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ опредѣленіе общаго закона, когда этимъ не нарушаются ничьи законные интересы и гражданскія права;

4) прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ и отбывающихъ наказаніе.

Жалобы и прошенія вообще должны быть подписаны лично или съ обозначеніемъ переписчика, когда просьба написана чужой рукой [6]).

---

[1]) Учр. ком. прош., ст. 63, 64 и 71.

[2]) Тамъ же, ст. 64, 65.

[3]) Врем. правила о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ, на Высоч. Имя приносимыхъ, ст. 3.

[4]) Тамъ же, ст. 13 и 14.

[5]) Тамъ же, ст. 5.

[6]) Тамъ же, ст. 7.

Законъ 1884 года допускаетъ принесеніе просьбъ и жалобъ также черезъ повѣреннаго, если въ прошеніи участвуютъ нѣсколько лицъ или оно подается отъ цѣлыхъ сословій, обществъ и общественныхъ установленій.

Въ направленіи и разрѣшеніи означенныхъ жалобъ установленъ особый порядокъ жалобамъ, приносимымъ на опредѣленія сената; для предварительнаго разсмотрѣнія ихъ при государственномъ совѣтѣ образовано особое временное присутствіе, разсмотрѣнное выше.

Жалобы на министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ командующій главной квартирой представляетъ непосредственно на воззрѣніе Государя, испрашивая его разрѣшенія или объ оставленіи ихъ безъ послѣдствій, или о внесеніи дѣла въ государственный совѣтъ, комитетъ министровъ или сенатъ. Когда дѣло будетъ внесено въ одно изъ этихъ установленій, командующій главной квартирой присутствуетъ въ ихъ засѣданіяхъ при разсмотрѣніи этихъ дѣлъ [1]).

По прошеніямъ о милостяхъ,—если дарованіе ихъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона или съ интересомъ казны,—командующій главною квартирою представляетъ Государю свое заключеніе или объ оставленіи прошеній безъ послѣдствій, или о передачѣ ихъ министру или главноуправляющему по принадлежности. Прошеніе о помилованіи и смягченіи участи лицъ, приговоренныхъ къ наказанію или отбывающихъ его, препровождаются командующимъ главною квартирою или къ министру юстиціи,—если приговоры постановлены гражданскими судами — или къ министру военному и морскому,—если эти лица осуждены военными или военно-морскими судами. Заключеніе относительно этихъ лицъ представляется на усмотрѣніе Императора. Прошенія о другихъ милостяхъ докладываются Государю въ порядкѣ, лично имъ указанномъ [2]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 13 и 14.

[2]) Тамъ же, ст. 16.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

Государственный Совѣтъ [1]).

Если есть въ настоящее время учрежденіе, дѣятельность котораго мало ощутительна, то это именно государственный совѣтъ. Если есть учрежденіе, которое необходимо оживить и поднять именно въ настоящее время, то это тотъ же государственный совѣтъ.

Кажется, и то, и другое положеніе нечего доказывать пространными аргументами. Каждый, кто слѣдилъ за дѣятельностью государственнаго совѣта, не могъ не замѣтить двухъ вещей. Во первыхъ, государственный совѣтъ не имѣлъ существеннаго вліянія на поступательное движеніе нашего законодательства. Въ послѣднее особенно время его роль была болѣе отрицательная, чѣмъ положительная. Именно, онъ служилъ задержкой для разныхъ проектовъ, слишкомъ „быстро" разработанныхъ въ разныхъ министерскихъ канцеляріяхъ. Не всегда онъ могъ выполнить даже эту скромную роль. Иныя важныя положенія проходили мимо него, какъ, напримѣръ, извѣстное учрежденіе полицейскихъ урядниковъ. Во вторыхъ, внимательный наблюдатель могъ замѣтить, что законодательство наше, проявляясь въ массѣ различныхъ законоположеній, часто лишено необходимой цѣлостности, единства мысли, благодаря чему самыя учрежденія наши — особенно учрежденія мѣстныя — представляются тѣлами *разнородными*, различно задуманными, различно устроенными и различно дѣйствующими. Наконецъ, кромѣ этихъ двухъ обстоятельствъ, нельзя не обратить вниманія на то, что *внѣ* министерствъ не было никакихъ способовъ возбудить въ законодательномъ порядкѣ такіе вопросы, которые назрѣли уже въ общемъ сознаніи и много лѣтъ ждутъ своего разрѣшенія.

Все это указываетъ на нѣкоторую ненормальность въ положеніи нашего законосовѣщательнаго учрежденія. О немъ мы и намѣрены сказать нѣсколько словъ: но, для разъясненія вопроса, намъ необходимо полное вниманіе читателей, потому что имъ придется

[1]) *Голосъ*, Вторникъ 16 (28) сентября 1880 г., № 256.

имѣть дѣло съ нѣкоторыми строго юридическими понятіями. Этого вниманія мы и просимъ.

Государственный совѣтъ, въ современномъ его устройствѣ, есть учрежденіе *законосовѣщательное*, въ самомъ тѣсномъ, ограниченномъ и даже одностороннемъ смыслѣ. Именно, его мнѣніе спрашивается по поводу „предначертаній", уже готовыхъ, не имъ возбужденныхъ и не имъ разработанныхъ. Коротко говоря, онъ не имѣетъ того, что̀ принято называть *инціативою* (починомъ) законовъ. Въ этомъ и состоитъ коренной его недостатокъ, какъ учрежденія, предназначеннаго для высокой роли въ государствѣ. Между тѣмъ, мы увидимъ, что этотъ недостатокъ есть плодъ нѣкотораго недоразумѣнія и вовсе не вытекаетъ изъ духа русскаго государственнаго устройства.

Обратимся къ самому существу вопроса. Что̀ такое инціатива, законодательный починъ, въ области русскаго государственнаго устройства? Очевидно, въ Россіи понятіе почина должно быть составлено иначе, чѣмъ на западѣ Европы, съ его учрежденіями. На западѣ право почина, т. е. право возбужденія разныхъ вопросовъ въ законодательномъ порядкѣ, раздѣлено между королевскою властью и палатами, т. е. принадлежитъ какъ первой, такъ и послѣднимъ. Вслѣдствіе этого, королю можетъ быть поднесенъ къ утвержденію такой законопроектъ, который былъ внесенъ въ палаты, обсуженъ и принятъ ими независимо отъ его вчинанія и безъ предварительнаго его согласія.

Въ Россіи, по самому существу нашего государственнаго устройства, починъ, въ строго юридическомъ смыслѣ, принадлежитъ только Монарху. Онъ одинъ можетъ дать разрѣшеніе на разработку и на поднесеніе къ его утвержденію всякаго законопроекта. Слѣдовательно, всѣмъ другимъ установленіямъ, призваннымъ раздѣлять съ Монархомъ бремя правленія, принадлежитъ только право представленія Императорскому Величеству о необходимости отмѣнить, измѣнить, дополнить старый законъ или издать новый.

Итакъ, при этихъ условіяхъ, можетъ идти рѣчь только о правѣ представленія. Въ дѣйствительности ничего бо̀льшаго и не принадлежитъ министрамъ. Ни одинъ изъ нихъ, по точному смыслу закона, не можетъ внести въ государственный совѣтъ какое нибудь представленіе, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго разрѣшенія.

Если вопросъ поставленъ на эту почву, то естественно возникаетъ другой, именно: если всѣ высшія установленія наши, по вопросамъ законодательнымъ, имѣютъ только право представленія, то, спрашивается, должно ли это право быть сосредоточено въ однихъ высшихъ исполнительныхъ о̀рганахъ? Должно ли не предоста-

влять его высшему законосовѣщательному учрежденію нашему, т. е. государственному совѣту?

Прежде всего, поищемъ объясненія причины, почему право представленія нынѣ предоставлено однимъ исполнительнымъ учрежденіямъ и спеціально министерствамъ. Мы можемъ найти намёкъ на эту причину въ ст. 49 нашихъ основныхъ законовъ.

„Первообразное начертаніе законовъ", сказано тамъ, „составляется или по особенному Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда, при разсмотрѣніи оныхъ въ правительствующемъ сенатѣ, въ святѣйшемъ синодѣ и въ министерствахъ, признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ, или составить новое постановленіе".

Подчеркнутыя слова намекаютъ на взглядъ законодателя. Предполагается, слѣдовательно, что потребность „въ поясненіи и дополненіи дѣйствующаго закона" или „въ составленіи новаго постановленія" можетъ возникнуть единственно „отъ общаго теченія дѣлъ", производящихся въ сенатѣ, синодѣ и министерствахъ. Короче, только исполнительная власть, своею практикою, можетъ быть наведена на мысль о необходимости перемѣнъ въ дѣйствующемъ законодательствѣ.

Можно бы пойти еще глубже и разслѣдовать побужденія, руководившія Сперанскимъ при составленіи учрежденій государственнаго совѣта и министерствъ. Очень можетъ быть, что онъ, великій поклонникъ французскихъ образцовъ временъ Наполеона I-го, увлекся примѣромъ императора, сосредоточившаго починъ законовъ въ рукахъ gouvernement, т. е. исполнительной власти, и отнявшаго ее у законодательнаго корпуса. Но нечего доказывать, что наши министерства не могутъ быть противоположены, въ смыслѣ gouvernement, государственному совѣту въ смыслѣ corps législatif. Такія противоположенія, если они и были у Сперанскаго, не выдерживаютъ ни малѣйшей критики съ точки зрѣнія нашего дѣйствующаго права. У насъ и верховная законодательная и верховная исполнительная власть одинаково сосредоточены въ особѣ Государя. Поэтому, какъ мы уже сказали, высшія государственныя установленія пользуются только правомъ представленія. Но зато это право, по нашему убѣжденію, должно бы быть распространено и на государственный совѣтъ, какъ на ближайшаго сотрудника Государя по законодательной части.

Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, какіе практическіе плоды дало вышеприведенное постановленіе статьи 49. Само собою разумѣется, во первыхъ, что законодательный починъ двухъ высшихъ коллегій,

сената и синода, при зависимости ихъ отъ генерала-прокурора и оберъ-прокурора, не имѣлъ никакого значенія. Фактически, право представленія сосредоточилось въ рукахъ однихъ министровъ или лицъ, дѣйствующихъ на правахъ министровъ. При фактическомъ же разъединеніи министерствъ, право представленія раздробилось не только между отдѣльными министерствами, но даже между отдѣльными департаментами и отдѣленіями министерствъ. Цѣлостнаго, всеобъемлющаго и объединяющаго взгляда, столь необходимаго въ законодательныхъ дѣлахъ, при розни министерствъ и департаментовъ, установиться не могло. Отсюда часто замѣчаемая односторонность, ограниченность взгляда въ проектахъ, представляемыхъ государственному совѣту.

Это во первыхъ. Во вторыхъ, право представленій, сдѣлавшись монополіей министерствъ, и притомъ монополіей мало контролируемою, утратило серьезное значеніе для поступательнаго движенія законодательства. Все зависѣло отъ личной охоты и доброй воли къ возбужденію законодательныхъ вопросовъ. Не было этой охоты — и никакое вліяніе не могло извлечь самаго важнаго вопроса изъ мрака забвенія. Особенно это должно сказать относительно вопросовъ, почему нибудь мало интересовавшихъ какое нибудь спеціальное вѣдомство. Таковъ, напримѣръ, вопросъ паспортный, очень интересный для значительной части простонародья, но, очевидно, мало интересный для соотвѣтствующихъ вѣдомствъ.

Слѣдовательно, надежда, что „общее теченіе дѣлъ“ въ мѣстахъ исполнительныхъ будетъ наводить ихъ на серьезные законодательные вопросы, оказалась тщетною. А между тѣмъ, законодательная наша практика показываетъ, что весьма многіе существенные вопросы лежатъ безъ движенія именно потому, что они не могутъ быть разрѣшены иначе, какъ совмѣстно съ другими. Напомнимъ тотъ же паспортный вопросъ. Коммиссія, работавшая по этому дѣлу, представила свое заключеніе государственному совѣту. При разсмотрѣніи дѣла государственнымъ совѣтомъ, признано было невозможнымъ рѣшить его безъ предварительнаго рѣшенія вопроса податного. Податной же вопросъ ждетъ своего рѣшенія уже двадцать лѣтъ, несмотря на двадцать томовъ трудовъ, напечатанныхъ извѣстною податною коммиссіей. Пойдемъ далѣе. Земскія и городскія установленія, какъ извѣстно, мало прилажены къ правительственнымъ установленіямъ въ мѣстностяхъ и особенно къ установленіямъ полицейскимъ. Между тѣмъ, всѣмъ намъ извѣстны многочисленные труды многообразныхъ коммиссій по предмету административной и полицейской реформы въ губерніяхъ. Даже скромный вопросъ объ опекахъ покрылся пылью въ какой то коммиссіи.

Вотъ въ какомъ отношеніи право представленій могло бы быть съ пользою предоставлено государственному совѣту. Это право явилось бы, во первыхъ, средствомъ возбуждать вопросы общей и несомнѣнной важности, не интересующіе почему нибудь отдѣльныхъ министерствъ съ ихъ спеціальной точки зрѣнія. Во вторыхъ, оно явилось бы довольно серьезнымъ орудіемъ контроля надъ дѣятельностью отдѣльныхъ министровъ, часто отвлекаемыхъ „текущими дѣлами“ отъ вопросовъ общей и государственной важности. Въ третьихъ, только государственный совѣтъ, чрезъ который проходитъ масса законодательныхъ вопросовъ, можетъ составить цѣлостное представленіе объ общемъ положеніи законодательства, совершенно недоступное отдѣльнымъ министерствамъ, слишкомъ углубленнымъ въ свои спеціальныя дѣла. Государственному совѣту можетъ быть хорошо извѣстно, какой вопросъ (какъ это часто случается) задерживаетъ рѣшеніе многихъ другихъ вопросовъ, и потому его представленія могли бы сообщить движенію нашего законодательства гораздо больше своевременности, такъ сказать, чѣмъ мы это видимъ въ настоящее время.

Преобразованный такимъ образомъ государственный совѣтъ могъ бы быть съ великою пользою приведенъ въ органическую связь съ мѣстными учрежденіями по части ихъ ходатайствъ, часто имѣющихъ близкое отношеніе къ законодательнымъ вопросамъ. Именно, эти ходатайства, нынѣ разсѣеваемыя по разнымъ вѣдомствамъ и, бо̀льшею частью, остающіяся безъ движенія, могли бы поступать въ особый комитетъ, учрежденный при государственномъ совѣтѣ, спеціально для разсмотрѣнія этихъ ходатайствъ и для удовлетворенія тѣхъ изъ нихъ, которыя будутъ признаны основательными. Нѣчто подобное и думалъ сдѣлать Сперанскій, учредивъ извѣстную коммиссію прошеній при государственномъ совѣтѣ. Но онъ не имѣлъ въ виду того широкаго развитія ходатайствъ общественныхъ, какое замѣчается въ наше время. Понятно также, что подобная коммиссія должна быть организована иначе, чѣмъ современная коммиссія прошеній, и что ей должно бы быть предоставлено право выслушивать личныя объясненія депутатовъ отъ земствъ и городовъ, представляющихъ ходатайства.

Осуществленіе такихъ задачъ предполагаетъ, конечно, и иную постановку вопроса о личномъ составѣ государственнаго совѣта, и иное отношеніе его къ комитету министровъ.

Въ настоящее время званіе члена государственнаго совѣта фактически является какъ бы концомъ служебнаго поприща и дается на закатѣ дней лицу, на которое оно возлагается. Это фактическое положеніе является естественнымъ послѣдствіемъ той общей, ненор-

мальной постановки этого учрежденія, о которой мы уже говорили. Но оно вовсе не вытекаетъ изъ постановленій учрежденія государственнаго совѣта.

Именно статья 2 этого учрежденія гласитъ, что „государственный совѣтъ составляется изъ особъ, Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ“. И больше ничего. Воля Государя Императора не ограничена, въ этомъ отношеніи, никакими условіями чина, возраста, продолжительности службы и т. д. Въ сенатъ, напримѣръ, какъ гласитъ статья 5 его учрежденія, призываются особы первыхъ трехъ классовъ. Относительно государственнаго совѣта ничего подобнаго не постановлено. Довѣріе Государя Императора можетъ быть даровано каждому выдающемуся лицу, на какомъ бы поприщѣ оно ни находилось. Можетъ быть, кругъ членовъ государственнаго совѣта полезно бы расширить членами временными, призываемыми Государемъ особо, на извѣстный срокъ. Этого вопроса мы здѣсь разбирать не будемъ. Но и постановленія статьи 2 учрежденія государственнаго совѣта достаточно для опредѣленія личнаго его состава согласно важному его назначенію.

Наконецъ, само собою понятно желаніе, чтобъ государственный совѣтъ былъ единственнымъ средоточіемъ законодательныхъ дѣлъ и чтобъ его дѣятельность не пересѣкалась дѣятельностью комитета министровъ.

II.

Комитетъ Министровъ [1]).

Важнѣйшая задача русской печати, по нашему убѣжденію, состоитъ теперь въ слѣдующемъ: стараться найти и указать средства въ самой Россіи къ мирному и законному развитію Россіи. Исканіе новыхъ средствъ жизни, подражаніе западнымъ образцамъ всегда рисковано и всегда является крайнимъ средствомъ. Великъ народъ, могущій черпать средства къ устраненію всякихъ недостатковъ въ своихъ собственныхъ условіяхъ! Рекомендовать новое и указывать на чужое, какъ на главный образецъ, очень легко, но, въ то же время, безцѣльно, потому что чужое такъ и останется чужимъ, если оно не встрѣтитъ благопріятныхъ условій для своего развитія.

Мы полагаемъ, что русской печати теперь, больше чѣмъ когда нибудь, слѣдуетъ искать средства обновленія Россіи въ лучшихъ комбинаціяхъ существующаго, проповѣдовать честную и открытую работу надъ тѣмъ, что у насъ есть. Кто знаетъ? Можетъ быть, въ томъ, что есть, и можно найти твердую точку опоры для успѣшнаго развитія того начала, котораго русское правительство добивается уже столько лѣтъ — начала законности? Но для того, чтобъ эта точка опоры могла быть найдена, настоятельно необходима серьезная критика, подробное изслѣдованіе существующаго. Этой цѣли мы и намѣрены служить по мѣрѣ нашихъ силъ.

Какое слово больше всего заставляетъ биться сердце современнаго русскаго человѣка? Что желалъ бы онъ видѣть осуществленнымъ? Именно законность, безъ которой нѣтъ обезпеченія ни для правъ, ни для свободы, ни для благосостоянія всѣхъ и каждаго.

Что же препятствуетъ установленію и упроченію этого начала? Конечно, не отсутствіе законовъ, обиліе которыхъ способно привести въ изумленіе всякаго законника. Не должно искать этихъ причинъ въ наличности того или иного установленія, какимъ было, напримѣръ, недавно упраздненное III-е отдѣленіе собственной Его

[1]) *Голосъ*, Четвергъ 4 (16) сентября 1880 г., № 244.

Императорскаго Величества канцеляріи. Что III-е отдѣленіе воплощало въ себѣ принципъ, діаметрально противоположный началу законности, это не подлежитъ сомнѣнію. Именно этимъ оно и вызывало противъ себя нареканія. Но оно само было порожденіемъ, и притомъ, не единственнымъ, болѣе глубокихъ причинъ. Оно было частностью, разновидностью одного общаго и крайне прискорбнаго явленія въ нашей государственной жизни.

Явленіе это можно опредѣлить въ немногихъ словахъ. Съ тѣхъ поръ, какъ, со времени Петра Великаго, начался органическій ростъ нашихъ учрежденій на ряду съ установленіями, опредѣленными и ясно установленными закономъ, практически и фактически появлялись другія, особенныя учрежденія, безъ строго опредѣленныхъ правъ и обязанностей, но именно поэтому парализовавшія правильный ходъ дѣлъ въ учрежденіяхъ нормальныхъ.

Такъ, тотчасъ послѣ смерти Петра Великаго, явилось учрежденіе верховнаго тайнаго совѣта, затерѣвшее сенатъ, это любимое чадо Петра, въ угоду чиновной и сановной олигархіи. Такова была и тусклая копія верховнаго совѣта — кабинетъ временъ Анны Ивановны; таковы были „конференціи“ при Елисаветѣ Петровнѣ; таковы были всякія „экспедиціи“ тайныя и самыя тайныя, со включеніемъ упраздненнаго нынѣ III-го отдѣленія. Всѣ эти учрежденія, несмотря на видимое различіе ихъ цѣлей и состава—въ сущности, одно и то же. Къ этому же разряду принадлежитъ и то учрежденіе, о которомъ мы намѣрены говорить сегодня — именно комитетъ министровъ.

Несмотря на все кажущееся различіе между III-мъ отдѣленіемъ и комитетомъ министровъ, мы не впадемъ въ преувеличеніе, сказавъ, что, по принципу своему, они одно и то же, т. е. учрежденія, дающія возможность обходить другія учрежденія или обходиться безъ нихъ.

Дѣятельность III-го отдѣленія была нагляднѣе и, такъ сказать, чувствительнѣе, потому что она касалась личной судьбы каждаго, кто имѣлъ случай попасть въ число „подозрительныхъ“. Комитетъ министровъ не имѣетъ дѣла съ людьми, хотя въ извѣстныхъ случаяхъ имѣетъ его съ книгами. Но онъ имѣетъ дѣло съ законами, съ общими учрежденіями и общими мѣрами, что не менѣе важно, хоть и не столь чувствительно.

Что такое комитетъ министровъ? Мы не останавливаемся на опредѣленіи, данномъ ему въ сводѣ законовъ, потому что оно, въ сущности, ничего не опредѣляетъ. Мы обращаемся къ тому опредѣленію, которое дано ему практикою и фактами, всѣмъ извѣстными; оно очень кратко и точно: комитетъ министровъ есть

средство, данное министрамъ обходиться безъ двухъ важнѣйшихъ и органическихъ учрежденій нашихъ: безъ государственнаго совѣта и безъ правительствующаго сената.

Государственный совѣтъ, по закону, есть высшее законосовѣщательное учрежденіе, чрезъ которое должны восходить къ верховной власти всѣ предначертанія законовъ, заключающія въ себѣ какъ интегральныя измѣненія законодательства, такъ и частныя его измѣненія.

Правительствующій сенатъ есть учрежденіе, поставленное, по закону, во главѣ всего исполнительнаго порядка, всѣхъ органовъ гражданскаго суда и управленія—слѣдовательно, и во главѣ министерствъ.

Комитетъ министровъ есть учрежденіе, дающее министрамъ возможность проводить важныя положенія, имѣющія силу закона, мимо государственнаго совѣта и обходиться въ дѣлахъ исполнительныхъ безъ контроля сената. Такъ, напримѣръ, въ 1876 году было проведено чрезъ комитетъ министровъ положеніе, даровавшее мѣстнымъ властямъ право издавать обязательныя для жителей постановленія. Положеніе это не имѣло, правда, практическихъ послѣдствій, особенно благодаря толкованію, данному правительствующимъ сенатомъ относительно этого положенія. Но знаніе первыхъ началъ права показало бы, что такое положеніе имѣетъ всѣ признаки закона, а потому должно было пройти чрезъ государственный совѣтъ. Припомнимъ также, что нѣкоторыя важныя ограниченія правъ земскихъ учрежденій были проведены также черезъ комитетъ министровъ. Объ отношеніи министерствъ къ правительствующему сенату мы говорить не будемъ; всѣмъ достаточно извѣстно, что контроль этого высшаго установленія надъ министерствами существуетъ только въ сводѣ законовъ.

Въ этомъ, и только въ этомъ, на практикѣ состоитъ значеніе комитета министровъ. Онъ долженъ быть разсматриваемъ именно какъ домашнее учрежденіе, созданное для цѣлей министерскаго управленія и идущее въ разрѣзъ съ органическими учрежденіями государственнаго совѣта и сената.

Этотъ взглядъ не принадлежитъ намъ. Впервые онъ высказанъ тѣмъ, кто, въ славное время реформъ Александра I-го, стоялъ во главѣ преобразовательнаго движенія, именно Сперанскимъ. Первое учрежденіе министерствъ (1802 года) не установило комитета министровъ, какъ опредѣленнаго и самостоятельнаго учрежденія. Онъ развился практически, и дѣятельность его была нѣсколько регулирована правилами 1805 и 1808 годовъ. Въ это время успѣли уже

обнаружиться многіе горькіе плоды отъ упраздненія коллегій и развитія единоличной власти министровъ.

Графъ Мордвиновъ, говоря о неудобствахъ этого порядка, замѣчаетъ, между прочимъ:

„Неудобства еще болѣе начали возникать, когда министры успѣли отклонить отъ себя возложенную на нихъ учрежденіемъ отвѣтственность. Она единая могла воздержать самовластіе, остеречь въ предпріятіяхъ, остановить самонадѣянность, оградить права личныя и относящіяся къ собственности подвластныхъ имъ людей, увеличить ихъ заботливость о доставленіи каждому и всѣмъ вообще высшей степени благосостоянія.

„Но министры, дабы выйти изъ такой отвѣтственности, которая могла быть для нихъ тягостною, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, до управленія ихъ касающіяся, сперва по важнѣйшимъ предметамъ, а, наконецъ, и всѣ безъ изъятія, и самыя мелочныя, дабы никогда и ни за что не отвѣчать, какія бы послѣдствія отъ ихъ предположеній и представленій ни оказались; ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ министровъ и утверждено Высочайшею властью, до нихъ лично коснуться не можетъ".

Такъ же смотрѣлъ на дѣло и Сперанскій, взглядъ котораго нашелъ себѣ практическое выраженіе въ составленныхъ имъ учрежденіяхъ государственнаго совѣта и министерствъ (1810—1811 годовъ). Ни въ томъ, ни въ другомъ учрежденіи не упоминается о комитетѣ министровъ. Напротивъ, министры приведены въ органическую связь съ сенатомъ и государственнымъ совѣтомъ. Какъ члены совѣта, они имѣютъ право законодательнаго почина, но всѣ законопроекты должны идти чрезъ государственный совѣтъ; какъ члены сената, они представляютъ ему о всѣхъ дѣлахъ, превышающихъ предоставленную имъ власть. Эти дѣла или рѣшаются самимъ сенатомъ, если они могутъ быть разрѣшены силою законовъ, или представляются сенатомъ Государю, если дѣло по существу требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Исключенія изъ этого правила установлены только для чрезвычайныхъ случаевъ.

При такой постановкѣ вопроса, учрежденіе комитета министровъ потеряло всякое значеніе. Но ссылка Сперанскаго дала иной поворотъ дѣлу. Въ 1812 году комитетъ образовался въ постоянное учрежденіе. Хотя до конца царствованія Александра I-го онъ и не служилъ тѣмъ цѣлямъ, на которыя указывалъ Мордвиновъ, т. е. личнымъ цѣлямъ отдѣльныхъ министровъ, но зато сдѣлался послушнымъ орудіемъ въ рукахъ временщика Аракчеева, поработившаго

всю администрацію. При императорѣ Николаѣ I-мъ послѣдовала эмансипація министерствъ, т. е. развитіе личныхъ докладовъ министровъ. Ни то, ни другое не входило, однако, въ планы Сперанскаго. Онъ не хотѣлъ чрезвычайныхъ установленій, какимъ сдѣлался комитетъ министровъ при Аракчеевѣ; онъ не хотѣлъ развитія личныхъ докладовъ. Онъ пламенно желалъ, чтобъ министры въ высшихъ законодательныхъ и исполнительныхъ вопросахъ дѣйствовали совмѣстно съ органическими и правильными установленіями нашими: съ сенатомъ и съ государственнымъ совѣтомъ. Въ этомъ онъ видѣлъ условіе законности въ управленіи; чрезъ это онъ хотѣлъ устранить развитіе личнаго управленія, часто пренебрегающаго законнымъ порядкомъ.

Этотъ же взглядъ, кажется намъ, долженъ быть усвоенъ и въ настоящее время. Министры, какъ главы отдѣльныхъ частей управленія, имѣютъ и должны имѣть свои обязанности и соотвѣтствующія имъ права. Но едва ли полезно сохранять за ними возможность становиться на мѣсто другихъ учрежденій. Едва ли законодательство наше выиграетъ отъ того, что „предначертанія законовъ“ будутъ проводиться помимо государственнаго совѣта, т. е. безъ критики нейтральнаго и независимаго учрежденія. Едва ли законный порядокъ установится оттого, что министры будутъ имѣть возможность проводить разныя толкованія законовъ и всякія административныя распоряженія помимо сената, поставленнаго именно на стражѣ законовъ. Ежедневный опытъ показываетъ намъ противное.

На это могутъ возразить, что комитетъ министровъ имѣетъ свое опредѣленное, особое значеніе, независимо отъ министерствъ; что онъ является именно государевымъ совѣтомъ по важнѣйшимъ административнымъ дѣламъ. Это возраженіе лишено всякаго основанія. Комитетъ министровъ, въ нынѣшнемъ своемъ положеніи, есть менѣе всего совѣтъ, состоящій при верховной власти; онъ менѣе всего учрежденіе, высказывающее свои мнѣнія по запросу этой власти. Напротивъ, какъ вѣрно говорилъ еще Сперанскій, онъ есть форма доклада министровъ Государю по тѣмъ именно дѣламъ, которыя интересуютъ данное „вѣдомство“ и по которымъ имъ нужно заручиться согласіемъ и содѣйствіемъ другихъ вѣдомствъ. Если мы сравнимъ, какое число дѣлъ разсматривается въ комитетѣ по представленіямъ министровъ, съ тѣмъ, какое поступаетъ туда по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ; если изъ числа этихъ дѣлъ исключимъ тѣ, на внесеніе которыхъ только испрошено Высочайшее повелѣніе, то убѣдимся, что дѣятельность комитета министровъ — только продолженіе дѣятельности министерствъ и служитъ цѣлямъ министровъ, увеличивая ихъ власть, ставя ихъ выше государственнаго совѣта и

сената. Для совѣщаній же по дѣламъ, спеціально интересующимъ верховную власть, мы имѣемъ совершенно достаточное учрежденіе въ видѣ совѣта министровъ.

Въ настоящее время вопросъ о внутреннемъ нашемъ благоустройствѣ сводится къ такой альтернативѣ: должна ли Россія управляться полномочно лицами или законно учрежденіями. Съ 1802 года мы испытали первую систему и теперь вкушаемъ ея плоды. Настало, кажется, время испробовать другую систему и положиться на учрежденія. Сдѣлать это тѣмъ легче, что мы имѣемъ два хорошо задуманныя установленія: государственный совѣтъ и сенатъ. Развивая и улучшая ихъ, можно дойти до благихъ результатовъ. Но развитіе этихъ установленій обусловливается, прежде всего, устраненіемъ того учрежденія, которое, при самомъ своемъ зарожденіи вызвало справедливое порицаніе современниковъ, т. е. комитета министровъ.

III.

Первый департаментъ правительствующаго сената [1]).

Надняхъ (*Голосъ*, № 244-й) мы указали на ненормальность учрежденія комитета министровъ и высказали мнѣніе, что, для установленія законности въ высшемъ управленіи, мы имѣемъ двѣ точки опоры: въ учрежденіяхъ сената и государственнаго совѣта. Изъ этого не слѣдуетъ, конечно, чтобъ два означенныя установленія могли получить такое высокое значеніе при нынѣшнемъ своемъ устройствѣ и положеніи. Ясно, почему это такъ: со дня кончины Петра Великаго, сенатъ какъ бы систематически портился и затирался другими учрежденіями. Государственный совѣтъ, въ нынѣшнемъ своемъ устройствѣ, появился ровно семьдесятъ лѣтъ назадъ. Въ теченіе послѣднихъ семидесяти лѣтъ, оба эти установленія не только не развивались, не обновлялись согласно новымъ требованіямъ времени, но застывали въ старыхъ формахъ. Развивалось, утверждалось и процвѣтало одно: личное начало въ видѣ министерскаго управленія. Оно дѣйствовало безъ всякаго противовѣса, безъ всякой дѣйствительной отчетности, полновластно и обходя всякія другія установленія.

Семьдесятъ лѣтъ! Срокъ довольно порядочный для того, чтобъ учрежденіе успѣло заржавѣть и лишиться всякой энергіи. Неудивительно, что теперь, когда новыя условія и требованія жизни предъявляютъ свои права, устарѣвшія учрежденія сами нуждаются въ обновленіи.

И оно безусловно необходимо, какъ это показываетъ примѣръ перваго департамента сената. Важность этой коллегіи не подлежитъ спору. Она важна не только для настоящаго, но и для будущаго Россіи. Какія бы политическія перемѣны ни ожидали Россію въ будущемъ, первый департаментъ сената всегда сохранитъ свое значеніе для поддержанія законности въ администраціи. Къ чести Россіи можно сказать, что первый департаментъ, по идеѣ своей,

---

[1]) *Голосъ*, Вторникъ 9 (21) сентября 1880 г., № 249.

не только не ниже, но выше тѣхъ административныхъ трибуналовъ, которые вырабатываются теперь на западѣ Европы.

Но идея далека отъ практическаго ея выраженія, на серьезные недостатки котораго мы намѣрены обратить вниманіе. Ихъ нельзя видѣть въ малой компетенціи перваго департамента. Напротивъ, кругъ дѣлъ, предоставленный первому департаменту даже по старому его учрежденію, довольно великъ. Нечего напоминать, что „Судебные Уставы“ и „Положенія“ земское, городское и о воинской повинности еще расширили эту компетенцію. Нечего говорить также, что первый департаментъ, поскольку это было для него возможно, всегда содѣйствовалъ ходу новыхъ учрежденій, на стражѣ которыхъ онъ былъ поставленъ. Ни земство, ни города, ни частныя лица не забудутъ его заслугъ.

Но, при всемъ томъ, нельзя не замѣтить важнаго, существеннаго недостатка въ этомъ учрежденіи: оно было призвано дѣйствовать въ преобразованной Россіи при условіяхъ старой своей организаціи. А условія эти нисколько не содѣйствуютъ авторитетности и независимости перваго департамента.

Въ этомъ отношеніи, администрація наша не была такъ счастлива, какъ юстиція. Между тѣмъ какъ во главѣ органовъ правосудія поставлены заново созданные кассаціонные департаменты, во главѣ администраціи остался не только не новый, но даже не перестроенный первый департаментъ. Не вдаваясь въ подробности, мы отмѣтимъ лишь главныя черты этой „старины“, препятствующей утвержденію новаго.

Во первыхъ, сенату, по его учрежденію. предоставлены многія права, нынѣ забытыя и перешедшія въ руки или министровъ или ихъ комитета. Во вторыхъ, первый департаментъ, какъ и прежде, находится подъ опекою генерала-прокурора, т. е. министра юстиціи, и оберъ-прокурора, какъ его органа; въ третьихъ, центръ тяжести сенатскаго дѣлопроизводства находится не въ присутствіи (какъ мы видимъ это въ кассаціонныхъ департаментахъ), а въ канцеляріи, дѣйствующей по старому порядку. Наконецъ, сенатъ, при осуществленіи своего „надзора“ за администраціей, не имѣетъ ни власти, ни способовъ получить какія бы ни было данныя для сужденія о дѣйствіяхъ администраціи, кромѣ тѣхъ „объясненій“, которыя доставляются самою администраціею. Говоря контрольнымъ языкомъ, „документальная ревизія“ не въ его средствахъ.

Пояснимъ каждый изъ этихъ пунктовъ соотвѣтствующими примѣрами.

По первому пункту, т. е. по части забытыхъ правъ. Кому, напримѣръ, кромѣ присяжныхъ законовѣдцевъ, извѣстно существо-

ваніе пункта 6 ст. 211 учр. министерствъ, въ силу котораго министерства обязаны представлять сенату, „когда предстанетъ нужнымъ сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій“? Это — статья очень важная, потому что она даетъ сенату возможность контролировать законность министерскихъ циркуляровъ и противиться обнародованію такихъ распоряженій, которыя „нѣсколько“ измѣняютъ законъ. Вотъ эту то статью забыли, хотя, въ 1865 году, самъ бывшій министръ юстиціи Замятнинъ представлялъ о необходимости напомнить о существованіи означеннаго пункта статьи 211. Но это представленіе было встрѣчено ироническими отзывами другихъ министровъ, изъ которыхъ особенно рѣзко отозвался тогдашній министръ внутреннихъ дѣлъ.

Другой примѣръ. Статья 259 учр. министерствъ гласитъ, между прочимъ, что „если сенатъ усмотритъ, что по частямъ, управленію министровъ ввѣреннымъ, вкрались важныя злоупотребленія, или въ донесеніяхъ, министрами Императорскому Величеству поднесенныхъ, откроетъ обстоятельства, несогласныя съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ: въ таковыхъ заслуживающихъ особенное уваженіе случаяхъ, сенатъ, истребовавъ объясненіе отъ министра той части, до которой сіе относится, ежели найдетъ оное неудовлетворительнымъ, представляетъ на разсмотрѣніе Императорскому Величеству“.

Изъ этой длинной тирады оказывается, что сенатъ можетъ возбуждать отвѣтственность министровъ. Постановленіе, изложенное въ ст. 259 существуетъ семьдесятъ лѣтъ; извѣстно также, что, въ теченіе этихъ семидесяти лѣтъ, оно не имѣло никакого практическаго приложенія.

Но отвѣтственность министровъ, конечно — серьёзное дѣло: имѣетъ ли сенатъ, благодаря своей зависимости отъ министра юстиціи и порядку дѣлопроизводства, возможность привлечь менѣе важныхъ особъ, каковы губернаторы? Новый уставъ уголовнаго судопроизводства предоставляетъ первому департаменту сената право отдачи подъ судъ губернаторовъ, въ числѣ прочихъ лицъ 4-го класса. До сихъ поръ не было, однако, случая, когда сенатъ могъ бы воспользоваться этимъ правомъ. Думаемъ, что его и не будетъ, пока этой коллегіи не будетъ дано права рѣшать какъ эти, такъ и другія дѣла простымъ большинствомъ голосовъ, по выслушаніи заключенія оберъ-прокурора, необлеченнаго уже правомъ протеста, съ переносомъ дѣла въ общее собраніе, откуда дѣло можетъ быть перенесено въ государственный совѣтъ, какъ это и случалось. Между тѣмъ, означенное право сената, при правильномъ и самостоятельномъ его осуществленіи, было бы серьёзною уздою для тѣхъ „стран-

ностей", какія проявляются въ „губерніяхъ", къ великой скорби обывателей. Для жителей столицъ это право не такъ важно, какъ для жителей провинціи, которые гораздо глубже жителей столицъ ощущаютъ силу пословицы: „до Бога высоко, до Царя далеко".

Но первый департаментъ ограниченъ не только въ такихъ серьёзныхъ мѣрахъ, какъ „привлеченіе къ отвѣтственности" и „отдача подъ судъ": при нынѣшнемъ своемъ положеніи, онъ затрудненъ и въ принятіи мѣръ будничнаго, такъ сказать, характера. Напримѣръ, извѣстно, что первый департаментъ считается средоточіемъ жалобъ на дѣйствія администраціи, касающіяся какъ частныхъ лицъ, такъ и общественныхъ установленій (земскихъ и городскихъ). Между тѣмъ, опытъ показываетъ, до какой степени слабы средства перваго департамента. Не дальше, какъ надняхъ (*Голосъ*, № 245-й), мы заимствовали изъ *Юридическаго Вѣстника* интересный фактъ о судьбѣ жалобы, принесенной новгородскимъ земствомъ на касавшіяся до него дѣйствія (или, вѣрнѣе, бездѣйствія) бывшаго министра народнаго просвѣщенія. Позволимъ себѣ напомнить этотъ фактъ.

Въ Новгородѣ находится александровская учительская семинарія, состоящая въ вѣдѣніи земства. Нѣсколько лѣтъ тому назадъ, она была преобразована, но уставъ ея не утверждался министерствомъ народнаго просвѣщенія. Земство принесло жалобу въ сенатъ. Дальнѣйшая судьба его туманна. На запросъ одного изъ гласныхъ, предсѣдатель объяснилъ слѣдующее: „Наша жалоба на дѣйствія министра принесена въ сенатъ; на рѣшеніе перваго департамента (очевидно, въ пользу земства) министръ остался при особомъ мнѣніи, и дѣло перенесено въ общее собраніе, гдѣ оно находится болѣе двухъ лѣтъ".

Предсѣдатель управы ошибся, сказавъ, что дѣло находится болѣе двухъ лѣтъ „въ общемъ собраніи". Вѣрнѣе, оно находится въ тайникахъ какой нибудь канцеляріи, изъ которой вся сила сената не можетъ его извлечь.

Одна изъ главныхъ бѣдъ перваго департамента состоитъ въ его явно устарѣломъ дѣлопроизводствѣ. По условіямъ дѣлопроизводства, онъ слушаетъ то, что̀ ему предложатъ, слушаетъ тогда, когда ему предложатъ, и всегда имѣетъ мало надежды постановить окончательное рѣшеніе, которое не могло бы быть „опротестовано" и перенесено не только въ общія собранія сената, но даже за предѣлы этого установленія.

Если первый департаментъ сената оказывалъ важныя услуги въ дѣлѣ развитія мѣстнаго самоуправленія, то онъ дѣлалъ это не въ силу нынѣшняго своего устройства, а несмотря на него. Но вся та

великая польза, которую сенатъ могъ бы принести, можетъ получиться только при значительномъ обновленіи его устройства.

Главныя условія такого обновленія представляются намъ въ слѣдующемъ видѣ:

1) Освобожденіе перваго департамента отъ нынѣшнихъ прокурорскихъ правъ министра юстиціи, потому что чрезъ эти права сенатъ, поставленный, по закону, во главѣ всѣхъ исполнительныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и министерствъ, de facto подчиняется учрежденію министерствъ.

2) Освобожденіе департамента отъ множества мелкихъ и неважныхъ дѣлъ, которыми онъ обремененъ нынѣ, съ передачею ихъ въ другія установленія.

3) Сосредоточеніе дѣлопроизводства по важнѣйшимъ, по крайней мѣрѣ, дѣламъ въ самомъ присутствіи сената, какъ это установлено въ кассаціонныхъ департаментахъ, съ освобожденіемъ сената отъ опеки канцеляріи.

4) Сообщеніе сенату права, при разсмотрѣніи подлежащихъ ему дѣлъ, требовать всѣ свѣдѣнія и всякіе документы, не ограничиваясь представляемыми „объясненіями".

5) Усиленіе гарантій дѣлопроизводства по дѣламъ о жалобахъ частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій на относящіяся къ нимъ дѣйствія административныхъ властей. Въ отношеніи этихъ дѣлъ, первый департаментъ долженъ быть возведенъ на степень дѣйствительнаго административнаго трибунала, въ дѣлопроизводствѣ котораго должны быть воспроизведены главныя черты судебно-состязательнаго начала.

6) Возстановленіе въ силѣ многихъ важныхъ, полезныхъ, но забытыхъ въ теченіе семидесяти послѣднихъ лѣтъ правъ сената по отношенію къ высшимъ исполнительнымъ установленіямъ.

Все это, вмѣстѣ взятое, потребуетъ, конечно, усиленія и обновленія состава перваго департамента и вообще серьезнаго пересмотра его устройства. Но очевидная польза такого предпріятія стоитъ предполагаемыхъ усилій. Не нужно забывать, что въ учрежденіи сената мы имѣемъ главную, въ настоящее время, точку опоры для развитія законности въ управленіи. Эта точка опоры надежна и потому, что между различными государственными установленіями сенатъ есть наиболѣе, такъ сказать, популярное: его знаетъ каждый мужикъ. Въ деревенской глуши, во всѣхъ захолустьяхъ, только два названія изъ области высшей власти знакомы и близки всѣмъ и каждому: во первыхъ, Царь, а, во вторыхъ, сенатъ. Есть же къ тому какая нибудь причина. И причина эта будетъ понятна каждому, кто вспомнитъ, кѣмъ основанъ былъ сенатъ. Геній и слава

незабвеннаго Петра сіяютъ надъ нимъ до сихъ поръ. Всѣ знаютъ и помнятъ, что онъ его основалъ и любилъ. Всѣ знаютъ и помнятъ, почему онъ такъ хотѣлъ укрѣпить сенатъ, вмѣстѣ съ системою коллегій. Его завѣтная мысль выражена въ извѣстномъ указѣ 1718 года, гдѣ сказано: „старые судьи дѣлали что хотѣли, ибо излишнюю мочь имѣли".

IV.

Переустройство нашего мѣстнаго управленія [1]).

1.

Двѣ губерніи.

Шестнадцать лѣтъ прошло со дня введенія земскихъ учрежденій, десять—со времени введенія новаго „Городового Положенія". Между тѣмъ, до настоящаго времени никто не можетъ сказать, что наше мѣстное управленіе устроено. Напротивъ, со всѣхъ сторонъ раздаются голоса объ его переустройствѣ.

Чего, однако, не достаетъ нашей мѣстности? Кажется, законъ не обидѣлъ ея количествомъ самыхъ разнообразныхъ должностей и учрежденій коронныхъ, сословныхъ и всесословныхъ. Въ настоящее время было бы даже затруднительно составить подробный инвентарь всѣхъ мѣстъ и лицъ, дѣйствующихъ въ губерніяхъ и уѣздахъ. Начальство до того многочисленно и разнообразно, что простой обыватель рѣшительно не знаетъ, къ кому ему обратиться, боясь подать „прошеніе" не тому, кому это слѣдуетъ, по одному изъ многочисленныхъ законовъ, которыхъ онъ не можетъ знать.

Итакъ, начальства много, но нѣтъ общаго начала, по которому были бы устроены мѣстныя учрежденія, начала, которое сразу упростило бы весь сложный аппаратъ учрежденій и уменьшило бы ихъ число. Его то и слѣдуетъ искать; пока оно не будетъ найдено, до тѣхъ поръ законъ будетъ не устроивать, а пристроивать, т. е. громоздить одно учрежденіе на другое, безъ очевидной пользы для дѣла и къ явной тяготѣ „обывателя".

Но какъ найти это начало? Возможна ли такая задача? Не уподобляется ли она исканію философскаго камня?

Полагаемъ, что нѣтъ. Намъ кажется, что это начало раскроется само собою, если мы отдадимъ себѣ ясный отчетъ въ томъ, что

[1]) *Голосъ*, 18, 21, 25 и 29 января 1880 г., №№ 18, 21, 25, 29.

совершилось въ мѣстномъ управленіи съ тѣхъ поръ, какъ начались преобразованія въ губерніи, развившейся на знаменитомъ „Учрежденіи“ Екатерины II-й.

Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, что было въ губерніяхъ и уѣздахъ передъ началомъ современныхъ преобразованій.

1) Со стороны общественной въ нихъ были: одно сословіе, признанное въ силѣ общегубернской корпораціи—дворянство; одно сословіе, вовсе удаленное отъ участія въ общественной жизни — духовенство; одно сословіе, пользовавшееся нѣкоторыми правами сословнаго самоуправленія въ низшей общественной единицѣ — городской общинѣ; наконецъ, одно сословіе, составлявшее массу народонаселенія — крестьянство. Одинъ отдѣлъ его находился въ крѣпостной зависимости у дворянства; другой, несмотря на нѣкоторое подобіе „выборнаго начала“ въ сельскихъ и волостныхъ учрежденіяхъ, состоялъ въ прямой зависимости отъ казеннаго управленія, олицетворившагося въ палатахъ государственныхъ имуществъ и окружныхъ начальниковъ съ прочимъ „штатомъ“.

Итакъ, ни губернія, ни уѣздъ не имѣли значенія въ качествѣ общественныхъ единицъ, т. е. единицъ, признанныхъ законнымъ средоточіемъ всѣхъ мѣстныхъ жителей, т. е. всѣхъ классовъ одинаково. Законъ признаетъ только: или мелкія общественносословныя единицы (сельскія общества, городскія поселенія) или общегубернское сословіе, каково дворянство (ст. 88 т. IX св. зак., изд. 1857 года). Онъ не знаетъ существованія обществъ губернскаго или уѣзднаго, въ которомъ сливались бы всѣ мѣстныя сословія, другими словами: онъ не знаетъ земства, хотя очень много говоритъ о земскихъ повинностяхъ, денежныхъ и натуральныхъ. Не поставимъ ему этого въ укоръ. Не забудемъ, что наши губерніи и уѣзды суть дѣленія искусственныя, созданныя административнымъ порядкомъ, а потому не имѣвшія своихъ историческихъ „земствъ“. Земства должны были складываться постепенно и медленно приходить къ сознанію своихъ общихъ интересовъ. Нужно отдать справедливость нашему законодательству: оно само, въ 1859 году, пошло навстрѣчу зарождавшемуся земству, хотя и не вполнѣ вѣрно оцѣнило его значеніе. Но не должно забывать, что тогда оно шло къ чему то невѣдомому, будущему. Неудивительно, если оно не распознало его вполнѣ.

Но, во всякомъ случаѣ, въ составѣ мѣстнаго общества не было элемента, который могъ бы явиться основою мѣстнаго управленія. Дворянство одно имѣло общее для губерніи значеніе. Но и оно не могло и даже не должно было брать мѣстнаго управленія въ свои руки. Законъ признавалъ его „первенствующимъ сословіемъ“ и отличилъ его разными привилегіями. Онъ призвалъ его къ участію въ

нѣкоторыхъ частяхъ мѣстнаго управленія. Ему ввѣрено было отправленіе правосудія; въ его рукахъ сосредоточилась уѣздная полиція. Но потомъ вся сила дѣйствительнаго управленія осталась за коронными учрежденіями, причемъ въ нѣкоторыя изъ нихъ входили и выборные отъ сословій „члены".

2) Въ отношеніи правительственномъ губернія представляла совокупность очень сложныхъ учрежденій, которыя были въ ней какъ представителями общегосударственныхъ интересовъ, такъ и управляли огромнымъ большинствомъ мѣстныхъ дѣлъ. Губернское правленіе и казенныя палаты, палата государственныхъ имуществъ и приказъ общественнаго призрѣнія, коммиссіи строительная и дорожная, врачебная управа, коммиссія народнаго продовольствія и т. д., и т. д., сосредоточивали въ своихъ рукахъ администрацію губерніи въ разныхъ отношеніяхъ и направленіяхъ. Земская полиція, хотя выборная, но поставленная въ очень невыгодныя условія, являлась простымъ служебнымъ орудіемъ въ рукахъ губернской администраціи и въ существѣ ничѣмъ не отличалась отъ прочихъ правительственныхъ учрежденій.

Вообще, если прежній складъ губернскаго управленія можетъ быть охарактеризованъ названіемъ сословно-бюрократическаго, то изъ двухъ составныхъ частей этого термина, послѣдній имѣлъ гораздо больше значенія, чѣмъ первый, особенно, если принять въ разсчетъ обширныя полномочія начальника губерніи.

3) Правительственный складъ дореформенной губерніи вполнѣ соотвѣтствовалъ задачамъ управленія, насколько онѣ выяснились въ сознаніи законодательства. Губерніи и уѣзды, созданные административнымъ порядкомъ и для цѣлей, прежде всего административныхъ, представлялись мѣстомъ осуществленія задачъ финансовыхъ и полицейскихъ. О томъ, что впослѣдствіи сдѣлалось извѣстно подъ именемъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ, мало было извѣстно въ эпоху учрежденія о губерніяхъ. Если законъ и признавалъ „хозяйственныя пользы и нужды", то въ видѣ „пользъ и нуждъ" отдѣльныхъ сословныхъ обществъ: дворянскаго, городскихъ и крестьянскихъ. Только впослѣдствіи является сознаніе о нѣкоторыхъ мѣстныхъ хозяйственныхъ нуждахъ, но постепенно и отрывочно, вслѣдствіе чего учрежденія, созданныя для отдѣльныхъ вопросовъ, наростали понемногу, безъ общаго плана, и не представляли никакого единства.

Докладъ коммиссіи, работавшей надъ „Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ", слѣдующимъ образомъ характеризуетъ положеніе дѣлъ по управленію мѣстнымъ хозяйствомъ:

„Въ настоящее время, всѣ общія для губерній и уѣздовъ хозяйственные дѣла или вѣдаются губернскими мѣстами: губернскимъ комитетомъ и особымъ присутствіемъ о земскихъ повинностяхъ, губернскимъ правленіемъ, казенною палатою, коммиссіями народнаго продовольствія, строительными и дорожными, приказами общественнаго призрѣнія; или предоставлены полиціямъ и нѣкоторымъ совѣщательнымъ учрежденіямъ, не имѣющимъ однообразнаго и положительнаго устройства. Къ этимъ совѣщательнымъ учрежденіямъ относятся: отдѣльныя уѣздныя присутствія о земскихъ повинностяхъ, уѣздныя присутствія для производства торговъ на земскія потребности и для установленія цѣнъ на жизненные припасы, уѣздныя дорожныя коммиссіи, квартирные комитеты“ (докладъ 10-го марта 1862 года).

Какъ видитъ читатель, и въ тѣ времена начальство было довольно многочисленно и разнообразно. Но, по крайней мѣрѣ, въ хозяйственномъ управленіи сдѣлано было важное улучшеніе: вмѣсто всѣхъ вышеуказанныхъ комитетовъ, коммиссій и приказовъ, были поставлены два слова: земскія учрежденія, въ дополненіе къ которымъ явилось „Городовое Положеніе“.

Это обстоятельство, вмѣстѣ съ другими реформами, имѣло весьма важное значеніе, независимо отъ преобразованія „хозяйственнаго управленія“. Именно оно видоизмѣнило весь строй дореформенной губерніи. Постараемся дать себѣ ясный отчетъ въ томъ, что совершилось въ этихъ административныхъ единицахъ.

Въ отношеніи общественномъ мы имѣемъ предъ собою массу крестьянскаго сословія, свободнаго, надѣленнаго землею и общественными учрежденіями; города, имѣющіе общественное управленіе, отрѣшенное отъ всякаго сословнаго начала; дворянство, утратившее право давать мѣстности судъ и полицію; наконецъ, что самое важное, мы имѣемъ губерніи и уѣзды, признанные въ качествѣ общественныхъ, земскихъ единицъ.

Въ отношеніи правительственномъ совершились перемѣны, не менѣе важныя, хотя въ литературѣ на нихъ было обращено мало вниманія. Между тѣмъ, простое указаніе на эту перемѣну значительно поможетъ намъ разрѣшить занимающій насъ вопросъ.

Существенная черта этой перемѣны состоитъ въ томъ, что прежнія правительственныя установленія, отнесенныя, по закону, къ разряду губернскихъ, утратили почти всякое значеніе для мѣстнаго управленія. Прежняя казенная палата не только была органомъ министерства финансовъ, но и управляла многими изъ мѣстныхъ дѣлъ, въ томъ числѣ и дѣлами „хозяйственными“; нынѣ она почти единственно органъ министерства финансовъ, на ряду съ акцизнымъ управленіемъ. Прежняя палата государственныхъ имуществъ глубоко входила въ мѣстныя дѣла, потому что на ней лежало все бремя „управленія“ государственными крестьянами; нынѣшнее управленіе государственными имуществами имѣетъ, прибли-

зительно, такое же отношеніе къ предметамъ мѣстнаго управленія, какъ и почтовая контора или мѣстное телеграфное управленіе. Изъ прочихъ учрежденій весьма многія не существуютъ, потому что они упразднены за передачею ихъ дѣлъ въ земскія установленія. Другими словами: тотъ кругъ дѣлъ, который мы прежде привыкли считать за губернскій и уѣздный, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и кругъ лицъ, считавшійся прежде за губернскихъ должностныхъ особъ, мало-помалу, выходитъ изъ „губерніи“. Правда, сводъ законовъ еще продолжаетъ, по старой памяти, числить ихъ „по губерніи“, но дѣйствительность явно не соотвѣтствуетъ буквѣ закона.

Словомъ (оставляя въ сторонѣ судебныя учрежденія) можно сказать, что изъ всѣхъ правительственныхъ функцій, осуществляемыхъ нынѣ „на мѣстахъ“, едва ли не одна полицейская функція имѣетъ прямое отношеніе къ мѣстному управленію и можетъ быть отнесена къ предметамъ этого управленія въ томъ видѣ, какъ оно складывается нынѣ.

Съ изданіемъ земскихъ учрежденій, неудержимо пробились настоящія мѣстныя дѣла, а вмѣстѣ съ ними и тѣ учрежденія, которыя одни могутъ получить названіе мѣстныхъ. Посмотримъ пристальнѣе на этотъ кругъ задачъ.

Разсматривая весь обширный кругъ дѣлъ, предоставленный земскимъ учрежденіямъ по ст. 2 „Положенія“, нельзя не замѣтить, что число этихъ дѣлъ далеко превосходитъ то, что первоначально предполагала предоставить имъ комиссія, вырабатывавшая земское положеніе (какъ это видно изъ доклада коммиссіи отъ 10-го марта 1862 года).

Коммиссія, рѣшая вопросъ „какія именно дѣла должны быть признаваемы земскими дѣлами губерній и уѣздовъ“ (соображенія, стр. 7-я), отправлялась отъ существовавшаго положенія вещей. Именно, она признала необходимымъ передать въ вѣдѣніе земскихъ установленій тѣ предметы, которые въ то время, по закону, считались мѣстными и вѣдались какъ многочисленными коммиссіями и комитетами, такъ и полиціями. Къ нимъ предполагалось прибавить и нѣсколько новыхъ предметовъ.

Въ соображеніяхъ коммиссіи мы находимъ слѣдующее мѣсто:

„Взявъ дѣла и предметы, которые въ настоящемъ законодательствѣ, подъ тою или другою формою, признаются составляющими мѣстный интересъ губерній и уѣздовъ, предстояло разсмотрѣть и обсудить, всѣ ли таковыя дѣла могутъ войти въ разрядъ земскихъ, съ какими измѣненіями или дополненіями, и какіе, сверхъ того, вновь предметы и дѣла, по очевидной и практически уже высказавшейся необходимости, должны быть включены въ разрядъ земскихъ“ (стр. 8).

Главными видами земскихъ дѣлъ коммиссія признала слѣдующіе:

1) дѣло о земскихъ повинностяхъ; 2) дѣло по народному продовольствію; 3) дѣло общественнаго призрѣнія; 4) дѣло взаимнаго обязательнаго страхованія сельскихъ строеній; 5) мѣры къ развитію мѣстной торговли и промысловъ; 6) раскладка общихъ податныхъ сборовъ, падающихъ на губернію, между уѣздами и внутри оныхъ; 7) составленіе и представленіе правительству свѣдѣній и заключеній по предметамъ мѣстнаго хозяйства; 8) производство выборовъ въ члены земскихъ учрежденій и назначеніе суммъ на ихъ содержаніе; 9) управленіе земскими имуществами и капиталами, пріобрѣтеніе и отчужденіе ихъ и т. д.; 10) назначеніе, раскладка и расходованіе мѣстныхъ денежныхъ сборовъ; 11) дѣла, которыя ввѣрены будутъ земскимъ учрежденіямъ по особымъ уставамъ или законодательнымъ распоряженіямъ (стр. 8—18).

Послѣдній пунктъ показываетъ, что, по убѣжденію коммиссіи, невозможно было заранѣе закруглить кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, что учрежденія эти предназначены къ дальнѣйшему росту, подъ вліяніемъ наростающихъ потребностей мѣстности и самаго правительства.

Это убѣжденіе ясно и отчетливо высказывается въ слѣдующихъ заключительныхъ словахъ соображеній по вопросу о кругѣ вѣдомствъ земскихъ учрежденій.

„Таковъ", говоритъ коммиссія, „кругъ земскихъ дѣлъ, опредѣлившійся въ настоящее время, частью изъ историческихъ данныхъ, частью по практическимъ соображеніямъ. Нѣтъ сомнѣнія, что образованіе сельско-хозяйственныхъ учрежденій и развитіе ихъ дѣятельности на практикѣ укажетъ еще многія стороны общественной жизни, многіе предметы мѣстнаго интереса, попеченіе о коихъ всего удобнѣе будетъ ввѣрить земскимъ учрежденіямъ. Кругъ вѣдомства ихъ будетъ измѣняться и расширяться или съуживаться подъ вліяніемъ различныхъ условій мѣстнаго быта и потому не можетъ представлять собою чего-либо окончательнаго или замкнутаго".

Предположеніе коммиссіи оправдалось. Частью при дальнѣйшихъ законодательныхъ работахъ надъ земскими учрежденіями, частью благодаря другимъ реформамъ, частью подъ вліяніемъ самой мѣстной жизни, кругъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, расширялся. Именно противъ первоначальныхъ предположеній коммиссіи мы находимъ попеченіе о народномъ образованіи, о народномъ здравіи и тюрьмахъ; содѣйствіе къ предупрежденію эпизоотій и къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ отъ истребленія ихъ вредными насѣкомыми и животными; право ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Затѣмъ, судебная реформа принесла земскимъ учрежденіямъ право избранія мировыхъ судей и коммиссій, составляющихъ списки присяжныхъ засѣдателей; съ реформою мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, на земскія собранія возложенъ выборъ непремѣн-

ныхъ членовъ уѣздныхъ и губернскихъ присутствій—словомъ, не было почти реформы, которая, такъ или иначе, не возлагала бы новыхъ обязанностей на земскія учрежденія. Наконецъ, каждый, кто сколько нибудь знакомъ съ дѣятельностью этихъ учрежденій, признаетъ, что они, оставаясь, конечно, въ общихъ рамкахъ „Положенія", развили свою компетенцію далеко за предѣлы первоначальныхъ предположеній.

Мы не погрѣшимъ противъ истины, сказавъ, что почти все, могущее считаться предметомъ мѣстнаго управленія, вошло уже въ компетенцію земскихъ учрежденій. За исключеніемъ только полиціи, все имѣющее дѣло съ мѣстными пользами и нуждами, такъ или иначе, связано съ этими учрежденіями не только по закону, но самою жизнью.

Это фактъ, который можно обсуждать съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія, но отрицать который нѣтъ никакой возможности. Съ земскими учрежденіями связана мировая юстиція; предводитель дворянства имѣетъ, въ настоящее время, смыслъ единственно потому, что онъ призванъ, по закону, дѣйствовать въ земскихъ учрежденіяхъ; все, отъ чего въ настоящее время зависитъ здоровье, образованіе, продовольствіе, призрѣніе и экономическое благосостояніе мѣстнаго населенія, находится въ тѣснѣйшей связи съ дѣятельностью земскихъ установленій. Говорите, что не вездѣ эти установленія выполняютъ свое назначеніе; жалуйтесь на вялость, на отсутствіе выдержки, на что хотите. Но примите въ разсчетъ, что въ данное время одни земскія учрежденія, худо ли, хорошо ли, выполняютъ эти мѣстныя задачи, и что безъ нихъ некому было бы выполнить и того, что сдѣлано понынѣ.

Это, повторяемъ, фактъ и, притомъ, фактъ огромнѣйшей важности, указывающій на другой фактъ, который, по нашему мнѣнію, бьетъ въ глаза, хотя его недостаточно замѣчаютъ. Вотъ въ чемъ состоитъ этотъ фактъ:

Въ настоящее время у насъ очень много говорятъ о преобразованіи губерніи и уѣзда, но мало кто замѣчаетъ, что у насъ не одна, а двѣ губерніи.

Мы имѣемъ, во первыхъ, „губернію" старинную, палатскую, такъ сказать, являющуюся обломкомъ отъ тѣхъ временъ, когда разные палаты, коммиссіи, комитеты и приказы управляли мѣстностью, какъ административнымъ округомъ, не подозрѣвая даже, что губернія и уѣздъ могутъ имѣть значеніе общественныхъ единицъ. Во вторыхъ, предъ нами губернія и уѣздъ, въ смыслѣ общественныхъ единицъ, въ предѣлахъ которыхъ сословныя и всесословныя установленія осуществляютъ мѣстныя задачи.

Которую же изъ этихъ двухъ губерній, губернію палатскую или

губернію земскую, имѣютъ въ виду, говоря о лучшемъ устройствѣ губерніи?

На это намъ могутъ отвѣтить, что обѣ. Задача законодательства, скажутъ намъ, состоитъ именно въ томъ, чтобъ привести къ „единству“ всѣ разрозненныя нынѣ учрежденія, устроить для нихъ какіе нибудь соединительные центры, направить ихъ дѣятельность къ одной общей цѣли, внушить имъ, что „единеніе рождаетъ силу“ и т. д., и т. д.; всѣхъ хорошихъ словъ не повторишь.

На эти слова мы отвѣтимъ указаніемъ на фактъ: правительственная губернія, въ смыслѣ совокупности учрежденій, призванныхъ завѣдывать мѣстными дѣлами, не существуетъ болѣе. Прежде, въ дореформенной губерніи, палаты казенная и государственныхъ имуществъ являлись органами центральнаго правительства, плюсъ завѣдывали многими мѣстными дѣлами. Въ настоящее время этотъ плюсъ отпалъ. Хотя, по своду законовъ, эти и подобныя имъ установленія числятся еще въ разрядѣ „губернскихъ“, но на самомъ дѣлѣ они дѣйствуютъ только въ губерніи, имѣя весьма отдаленное касательство къ „мѣстнымъ интересамъ“.

Вотъ почему мы полагаемъ, что при переустройствѣ губерніи слѣдуетъ забыть объ управляющихъ казенными палатами, государственными имуществами и тому подобныхъ должностныхъ лицахъ. Переустроивать эти учрежденія—дѣло подлежащихъ министерствъ, которыхъ они являются представителями. Въ видахъ государственной экономіи можно посовѣтовать одно: чтобъ число этихъ должностныхъ лицъ сократилось. Мы не видимъ, напримѣръ, основанія, почему управленіе казенною палатою и акцизными сборами должно быть раздѣлено. Едва ли оба эти учрежденія настолько обременены дѣлами, чтобъ они не могли быть съ успѣхомъ и выгодою для государственнаго казначейства соединены въ одно учрежденіе.

Впрочемъ, этотъ вопросъ, повторяемъ, не касается переустройства губерніи. При разрѣшеніи этого послѣдняго вопроса, по нашему мнѣнію, слѣдуетъ имѣть въ виду основной характеръ нынѣшней губерніи, губерніи, такъ сказать, земской, къ которой ни въ какомъ случаѣ не слѣдуетъ примѣшивать вопроса о старой губерніи, отходящей въ вѣчность.

Задача мѣстнаго переустройства, по нашему убѣжденію, состоитъ въ сочетаніи правительственныхъ функцій, имѣющихъ мѣстное значеніе (а между ними главное мѣсто занимаетъ функція полицейская) съ дѣятельностью земскихъ учрежденій. Другими словами: вопросъ о переустройствѣ нашего мѣстнаго управленія только тогда будетъ поставленъ на надлежащую дорогу, когда законъ разрѣшитъ правильное соотношеніе между тремя дѣйствительными элемен-

тами этого управленія: губернаторомъ, полиціей и земскими установленіями. Мы не хотимъ этимъ сказать, что учрежденія крестьянскія и городскія не должны быть затронуты этими преобразованіями—совершенно напротивъ. Но мы полагаемъ, что корень мѣстнаго вопроса, все таки, въ земскихъ учрежденіяхъ. Они центральный пунктъ, къ которому тяготѣютъ всѣ мѣстныя учрежденія; къ нему же должны тяготѣть и всѣ грядущія преобразованія.

Поэтому, прежде всего, слѣдуетъ посмотрѣть, правильно ли въ настоящее время поставлены эти установленія? Это мы и постараемся сдѣлать въ слѣдующей статьѣ.

2.

Администрація incognito.

Для того, чтобъ грядущія преобразованія нашего мѣстнаго управленія имѣли твердую точку опоры и, вмѣстѣ съ тѣмъ, идею, необходимо, прежде всего, признать два факта: во первыхъ, что земскія учрежденія на дѣлѣ сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всѣ заботы о мѣстномъ управленіи, т. е. обо всѣхъ предметахъ мѣстнаго интереса; во вторыхъ, что, по праву, они не суть закономъ признанная власть въ кругу мѣстнаго управленія.

Управлять и не имѣть никакой власти къ управленію, нести на себѣ все бремя мѣстныхъ заботъ и, въ то же время, быть исключеннымъ изъ правящаго персонала; существовать въ видѣ не то частнаго учрежденія, въ родѣ акціонерной компаніи, не то власти „второго разбора", полувласти или „власти общественной", какъ выражается наше законодательство—вотъ положеніе, не особенно удобное для практическихъ цѣлей мѣстнаго управленія. Какъ сложилось оно? Должно ли искать его причинъ въ какихъ нибудь неправильныхъ дѣйствіяхъ разныхъ мѣстъ и лицъ, въ недоброжелательномъ отношеніи къ земскимъ учрежденіямъ и т. п.? Мы увидимъ, что и въ этихъ фактахъ недостатка не было, но они были не причиною, а слѣдствіемъ неправильной постановки вопроса съ самаго начала.

Дѣло просто и наглядно. Коммиссія, вырабатывавшая „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ", стремилась къ очень похвальной цѣли: устранить неудобства прежняго хозяйственнаго распорядительнаго управленія въ уѣздахъ и губерніяхъ. Управленіе это, разсыпанное между множествомъ учрежденій, общихъ и спеціальныхъ, скованное формами канцелярскаго производства, поставленное внѣ всякаго контроля, дѣйствительно представлялось невозможнымъ.

Коммиссія, согласно Высочайшему повелѣнію 1859 года, постановила себѣ цѣлью собрать воедино всѣ эти разрозненныя функціи и

вручить ихъ самостоятельнымъ и пользующимся довѣріемъ общества установленіямъ. Но она упустила изъ вида одно очень существенное обстоятельство. Всѣ прежніе приказы, правленія, коммиссіи и комитеты, отъ которыхъ предполагалось отобрать „хозяйственно-распорядительныя“ дѣла для передачи ихъ земству, дѣйствовали на правахъ властей, издававшихъ обязательные приказы и распоряженія. Во всѣхъ этихъ установленіяхъ принималъ участіе губернаторъ, какъ главный „хозяинъ губерніи“; онъ, чрезъ подчиненную ему полицію, приводилъ въ дѣйствіе всякое принятое рѣшеніе. Словомъ, онъ и другія, дѣйствовавшія съ нимъ, установленія дѣйствительно управляли хозяйственными дѣлами губерній.

Затѣмъ, всѣ означенныя дѣла, съ прибавкою многихъ другихъ, перешли въ руки земскихъ установленій, но какъ учрежденій общественныхъ, безъ всякой доли административной власти. Они получили „самостоятельность“, но самостоятельность, напоминающую „самостоятельность“ акціонерныхъ компаній и страховыхъ обществъ. Земскія учрежденія могутъ строить мосты, но могутъ ихъ и не строить; они могутъ учреждать школы, но могутъ закрывать и существующія. За исключеніемъ извѣстной (довольно значительной) части обязательныхъ расходовъ, земства могутъ распоряжаться своими денежными средствами по усмотрѣнію. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобъ земства имѣли серьёзное правящее значеніе для мѣстнаго населенія.

Совершенно напротивъ. Съ изданіемъ земскихъ учрежденій, въ нашемъ законодательствѣ и въ административной практикѣ совершилось нѣчто странное, именно: раздѣленіе власти отъ предметовъ вѣдомства. Предметы мѣстнаго управленія все больше и больше переходили въ руки земскихъ учрежденій; власть продолжала сосредоточиваться въ рукахъ правительственныхъ установленій, въ качествѣ нѣкотораго nudum jus. Явленіе, поистинѣ, необычайное! Въ рукахъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ (губернаторъ, губернское правленіе, полиція) осталась власть безъ компетенціи; въ рукахъ земскихъ учрежденій сосредоточилась компетенція безъ власти.

При такой постановкѣ вопроса, съ самаго начала можно было предсказать, что дѣло на мѣстахъ не пойдетъ.

Во первыхъ, при расчлененіи „власти“ и „компетенціи“, сразу явилось весьма вредное и обильное печальными послѣдствіями противоположеніе „общества“ и „правительства“, сопоставленныхъ въ видѣ силъ не только различныхъ, но и противоположныхъ, даже враждебныхъ. Правительственныя учрежденія, оставшіяся при nudum jus власти, въ ея отвлеченномъ понятіи, часто грустили о „компетенціи“, уходившей изъ ихъ рукъ, и, не давая себѣ точнаго отчета въ происшедшей перемѣнѣ, часто говорили о необходимости „уси-

ленія власти", какъ это видно изъ одного извѣстнаго проекта, пущеннаго было въ ходъ въ началѣ семидесятыхъ годовъ. „Общественныя учрежденія", чувствуя, что они дѣйствуютъ безъ авторитета, и, опять таки, не догадываясь, въ чемъ дѣло, твердили о необходимости расширенія ихъ „компетенціи".

Словомъ, въ теченіе многихъ лѣтъ мы присутствовали при замѣчательныхъ quiproquo, имѣвшихъ, однако, невеселые результаты. Здѣсь должно искать основной причины того „антагонизма" между общественными и правительственными учрежденіями, которому было такъ много примѣровъ. Иначе, впрочемъ, и быть не могло. Мѣсто или лицо, держащее въ своихъ рукахъ власть, естественно сознаетъ потребность и необходимость примѣнить ее къ дѣлу, т. е. войти въ область „компетенціи". Но, при первомъ же шагѣ на этомъ пути, мѣсто, держащее въ своихъ рукахъ компетенцію, начинаетъ протестовать на вмѣшательство въ его дѣла. Наоборотъ, всякое лицо съ „компетенціей" чувствуетъ потребность и во власти, потому что какъ же безъ нея онъ осуществитъ свою задачу? Но всякое вступленіе въ область власти, естественно вызываетъ со стороны ея надлежащій отпоръ.

Прибавьте ко всему этому личныя самолюбія, страсти, отъ которыхъ не свободенъ ни одинъ человѣкъ, сплетни, отъ которыхъ не свободна ни одна провинція, и вы получите всѣ матеріалы для „борьбы", борьбы неустанной, но неклонящейся къ общему благу.

Для того, чтобъ наши заключенія не оказались слишкомъ теоретическими, мы позволимъ себѣ разсказать одно подлинное дѣло изъ очень многихъ, документально намъ извѣстныхъ. Не называемъ ни именъ, ни мѣстъ, потому что не въ нихъ дѣло. Мы излагаемъ его не для того, чтобъ судить и порицать, а для того, чтобъ однимъ изъ многочисленныхъ случаевъ мѣстной практики освѣтить общую постановку дѣла.

Дѣло происходило, въ 1876 году, въ одной изъ нашихъ черноземныхъ губерній. Въ уѣздное земское собраніе поступилъ докладъ земской управы, возвѣщавшій объ очень странныхъ дѣйствіяхъ мѣстныхъ становыхъ приставовъ, и особенно одного изъ нихъ, относительно дѣлъ, предоставленныхъ земскимъ учрежденіямъ. Вотъ что содержалось въ этомъ докладѣ:

Съ весны 1876 года, въ управу стали часто поступать заявленія отъ судебныхъ слѣдователей, членовъ управы и земскаго врача на безпорядки, существующіе вообще въ станціонныхъ пунктахъ и особенно въ становой квартирѣ четвертаго стана. Сначала управа обратилась къ мѣстному исправнику, прося его устранить безпорядки. Это ходатайство не имѣло успѣха, безпорядки шли своимъ чередомъ.

Дѣло дошло до того, что содержатель пункта въ четвертомъ станѣ совсѣмъ не далъ лошадей земскому врачу и члену управы, заявивъ имъ, что до открытыхъ листовъ управы ему дѣла нѣтъ, потому что пунктъ существуетъ исключительно для станового пристава.

Независимо отъ того, до управы дошли свѣдѣнія, что вообще дѣла на пунктахъ ведутся нехорошо. Тогда управа назначила ревизію, въ составѣ предсѣдателя управы и двухъ членовъ. По ревизіи, на основаніи представленныхъ документовъ, оказались „полный произволъ, явное допущеніе безпорядковъ самими становыми приставами и участіе ихъ въ содержаніи пунктовъ". Сверхъ того, оказалось, что крестьяне принуждаются къ отбыванію подводной повинности натурою, тогда какъ натуральная повинность была обращена въ денежную мѣстнымъ земствомъ.

Это по части лошадиной. Но путешествіе ревизіонной коммиссіи привело и къ другимъ открытіямъ. Въ одномъ селѣ она нашла въ крайнемъ безпорядкѣ пожарную часть. Потребовали пожарнаго старосту. Но сельскій староста объявилъ имъ, что старосты пожарнаго нѣтъ уже цѣлый мѣсяцъ, такъ какъ становой приставъ отмѣнилъ эту должность. Прочитавъ приказъ пристава, „члены" съ удивленіемъ увидѣли, что становой приставъ сообщаетъ, будто эта должность отмѣнена по распоряженію изъ „губерніи". Снеслись съ губернскою земскою управой, но та отвѣтила имъ, что такого распоряженія не было. Пишутъ къ исправнику одно, два отношенія—нѣтъ отвѣта. Пишутъ губернатору, который утвердилъ постановленіе собранія объ учрежденіи должностей пожарныхъ старостъ, прося его побудить исправника дать какой нибудь отвѣтъ управѣ. Вмѣсто отвѣта, исправникъ прислалъ „рапортъ" станового, исполненный очень обидныхъ выраженій для управы.

Еще одно путевое впечатлѣніе. Въ іюнѣ того же года, предсѣдатель управы, проѣзжая по почтовой дорогѣ, замѣтилъ, что на всемъ ея протяженіи крестьяне работаютъ лопатами и заступами. Около деревни крестьяне обратились къ нему съ вопросомъ: кто же будетъ платить имъ деньги за работы по этой дорогѣ? Предсѣдатель управы объяснилъ имъ, что управа не дѣлала никакихъ распоряженій объ исправленіи дороги, ни натуральною повинностью, ни за деньги, а платить имъ долженъ тотъ, кто ихъ выслалъ на работу. Но „тотъ" оказался становымъ приставомъ. И по этому вопросу управа обратилась къ исправнику. Отвѣта не послѣдовало.

Тогда обо всѣхъ этихъ фактахъ было доведено до свѣдѣнія губернатора. Губернаторъ, чрезъ мѣсяцъ, отвѣтилъ, что имъ по этому дѣлу сдѣлано подлежащее распоряженіе. Но въ чемъ состояло это распоряженіе—изъ отношенія не было видно.

Въ такомъ положеніи находилось дѣло, когда, 17-го октября 1876 года, было открыто очередное земское собраніе. Вѣроятно, нервы собранія уже были достаточно раздражены предшествующими событіями; можетъ быть, они еще раздражились отъ чтенія предъявленнаго имъ въ подлинникѣ „рапорта“ станового пристава, который земское собраніе нашло „дерзкимъ въ отношеніи правъ и достоинства земскаго учрежденія“, но только очевидно, что въ собраніи былъ нѣкій шумъ.

Предъ самымъ открытіемъ земскаго собранія, управа получила увѣдомленіе, что губернаторъ, назначилъ для производства дознанія надъ становыми приставами своего чиновника особыхъ порученій. Благоразуміе требовало, конечно, подождать, чѣмъ кончится это дѣло. Но очевидно, состояніе умовъ не допускало благоразумія. Земское собраніе рѣшило спросить губернатора „какое имъ сдѣлано или будетъ сдѣлано распоряженіе и, въ случаѣ, если становые пристава 1-го и 4-го становъ не подвергнутся никакому должному взысканію и законной отвѣтственности, обо всемъ вышеписанномъ довести до свѣдѣнія г. министра внутреннихъ дѣлъ, чрезъ имѣющее быть очередное губернское собраніе, а если губернское собраніе не приметъ на себя сообщить министру внутреннихъ дѣлъ о безпорядкахъ, допущенныхъ полиціей, то уполномочить на то предсѣдателя собранія“.

Война, очевидно, разгоралась. Изъ скромнаго станціоннаго пункта неизвѣстной деревни N—скаго уѣзда она переносилась въ „губернію“ и дальше. Вопросъ о дѣйствіяхъ двухъ становыхъ приставовъ быстро разросся до вопроса о „полиціи“ вообще, а отсюда было уже близко до постановки вопроса объ отношеніяхъ „правительства“ съ одной и „общества“ съ другой стороны.

Губернаторъ, разсмотрѣвъ вышеприведенное постановленіе земскаго собранія, нашелъ, что обсужденіе дѣйствій чиновъ полиціи предоставлено не земскимъ учрежденіямъ, а губернскому правленію, которое, если признаетъ таковыя по разъясненіи дѣла дознаніемъ дѣйствительно незаконными, то предастъ виновныхъ суду на общемъ основаніи и уже отъ суда зависитъ признать въ этихъ дѣйствіяхъ тѣ обвиненія въ подлогѣ, въ произволѣ, превышенія власти и прочемъ, въ чемъ обвиняетъ настоящимъ своимъ постановленіемъ членовъ полиціи земское собраніе. Слѣдовательно, означеннымъ постановленіемъ земское собраніе вышло за предѣлы своего вѣдомства и оскорбило лицъ, состоящихъ на государственной службѣ. Затѣмъ, постановленіе земскаго собранія объ истребованіи отъ него, губернатора, свѣдѣній о распоряженіяхъ относительно становыхъ приставовъ губернаторъ признаетъ имѣющимъ видъ контроля надъ дѣйствіями и распоряженіями правительства. Опротестовывая эти постановленія,

губернаторъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, представилъ правительствующему сенату о наложеніи взысканія на предсѣдателя собранія (онъ же и предводитель дворянства) за то, что онъ „допустилъ къ обсужденію собранія вопросъ, не подлежавшій его обсужденію, не закрылъ собранія, въ которомъ было предложено и состоялось постановленіе, нарушающее предѣлы правъ собранія, и дозволилъ себѣ порицать дѣйствія лицъ, состоящихъ на государственной службѣ"!

Дѣло, принявшее такой оборотъ, явилось въ правительствующій сенатъ. Правительствующій сенатъ нашелъ, конечно, что, прежде наложенія взысканія на предсѣдателя собранія, отъ него слѣдуетъ потребовать объясненіе, что и было сдѣлано. Предсѣдатель не замедлилъ представить объясненіе, въ которомъ излагалъ, что никакихъ сужденій, не касающихся интересовъ земства, онъ въ собраніи не допускалъ; что гласные громко высказывали свое неудовольствіе на дѣйствія мѣстной полиціи, но это происходило внѣ засѣданій. Въ засѣданіи же собраніе занималось подлинными дѣлами о дѣйствіяхъ становыхъ приставовъ, имѣющихъ прямое отношеніе къ земству, именно о вышеупомянутыхъ безпорядкахъ на почтовыхъ пунктахъ, о самовольной отмѣнѣ должности пожарнаго старосты и нарядѣ крестьянъ на исправленіе дороги. „Всѣ эти дѣла—по мнѣнію предсѣдателя—онъ не имѣлъ основанія не допустить до свѣдѣнія земскаго собранія, такъ какъ они совершенно подлежатъ вѣдѣнію земства и въ нихъ не порицались правительственныя учрежденія, а лишь разсматривался докладъ управы о неправильныхъ дѣйствіяхъ становыхъ приставовъ 1-го и 4-го становъ въ отношеніи земскихъ учрежденій. Безъ доклада управы—продолжалъ предсѣдатель—земское собраніе было бы лишено возможности принести установленнымъ порядкомъ жалобу для прекращенія на будущее время такихъ неправильностей. Наконецъ, онъ, предсѣдатель, счелъ себя не въ правѣ не допустить обсужденія этого доклада и потому уже, что видѣлъ крайнюю холодность и небрежность всюду, куда управа ни обращалась съ своими жалобами, и только послѣ постановленія собранія по сему предмету, губернское правленіе, признавъ становыхъ приставовъ 1-го и 4-го становъ виновными, дѣло о нихъ передало судебному слѣдователю".

Чѣмъ кончилось все это дѣло, тянувшееся около двухъ лѣтъ—не знаемъ. Наложено ли было взысканіе на предсѣдателя? Приговорилъ ли къ чему нибудь судъ становыхъ приставовъ, или все обошлось къ общему удовольствію?

Да это и не важно. Но вотъ что важно: устранены ли безпорядки на почтовыхъ пунктахъ и могутъ ли земскіе врачи безпрепятственно получать лошадей? Благоустроилась ли пожарная часть? Кто запла-

тить крестьянамъ за исправленіе дороги и наряжаютъ ли ихъ на работу вопреки постановленію собранія, переложившаго натуральную повинность въ денежную? Съ точки зрѣнія „мѣстныхъ интересовъ“, эти вопросы наиболѣе существенны, и не знаемъ, можно ли дать на нихъ положительный отвѣтъ.

Мы намѣренно выбрали и подробно разсказали мелкій случай, выхваченный, такъ сказать, изъ ежедневной жизни. Мы не останавливались на крупныхъ проявленіяхъ общественно-административныхъ пререканій, въ родѣ всѣмъ извѣстныхъ случаевъ борьбы за школьное дѣло. Случаи, въ родѣ вышеприведеннаго, важны именно тѣмъ, что они происходятъ едва не каждый день, и это лучше всего обрисовываетъ положеніе „мѣстнаго управленія“.

Мелкое, заурядное происшествіе на станціонномъ пунктѣ, въ пожарномъ сараѣ, ничтожный безпорядокъ, который могъ бы быть устраненъ простымъ выговоромъ начальствующаго лица, немедленно развивается въ пререканія, гдѣ каждый стоитъ за своего. Пишутся бумаги, на которыя или отмалчиваются, или отписываются; произносятся горячія слова, немедленно подводимыя подъ соотвѣтствующую статью уложенія о наказаніяхъ. И всѣ эти дрязги восходятъ на разсмотрѣніе высшаго правительственнаго мѣста, сената, который долженъ читать повѣсть о томъ, какъ въ пожарномъ сараѣ какого то села пожарныя трубы были затерты въ „уголъ“ и „заставлены санями и бочками станового пристава“, и какъ содержатель почтоваго пункта „дерзко кричалъ“ члену управы, что „ему нѣтъ дѣла до открытыхъ листовъ управы“.

Можетъ ли идти дѣло при такихъ условіяхъ? Какія силы не перетрутся въ этой пошлой и безтолковой вознѣ, и какой человѣкъ не измочалится въ этой мелкой, но злостной борьбѣ изъ за выѣденнаго яйца?

Земство призвано къ работѣ скромной, черновой. Это твердятъ со всѣхъ сторонъ, и мы съ этимъ согласны, потому что это такъ. Но именно потому, что земскіе дѣятели призваны къ черновой, будничной работѣ, эта работа должна быть обставлена возможно лучшими условіями. Въ минуты совершенія подвиговъ, при оборонѣ Шипки или перевалѣ за Балканы, когда человѣческій духъ поднятъ на необычную высоту, внѣшняя обстановка мало имѣетъ значенія. Человѣкъ становится выше ея, потому что впереди у него Константинополь. У земскихъ людей Константинополя впереди нѣтъ, и вотъ почему мелкія, ежедневныя непріятности, маленькая война, способны поселить отвращеніе къ дѣлу.

Что же дѣлать для того, чтобъ дѣло на мѣстахъ пошло какъ

слѣдуетъ? Усилить „власть“ органовъ правительственныхъ? Расширить „компетенцію“ земства?

Ни то, ни другое. Мы видѣли уже опыты и съ расширеніемъ власти, и съ увеличеніемъ компетенціи. Намъ кажется, что настало время соединить ихъ, придумать такія формы, въ которыхъ всѣ элементы мѣстнаго управленія могли бы дѣйствовать вмѣстѣ и считали бы задачи этого управленія своимъ общимъ дѣломъ.

Къ этой цѣли, кажется намъ, должны быть направлены всѣ разсужденія. Мы намѣрены представить по этому поводу нѣсколько своихъ соображеній. Можетъ быть, они окажутся неосновательными въ подробностяхъ; но наша цѣль будетъ достигнута, если намъ удастся показать настоящую задачу мѣстнаго переустройства.

3.

Disjecta membra.

Начнемъ съ уѣзда. Извѣстно, какое значеніе придаетъ ему И. С. Аксаковъ. Не соглашаясь съ почтеннымъ публицистомъ въ томъ, что при помощи уѣздной реформы можно разрѣшить разные общіе вопросы, нельзя, однако, не признать, что преобразованіе мѣстныхъ учрежденій должно начаться именно съ уѣзда. Губернія есть единица слишкомъ сложная и недостаточно близкая мѣстному народонаселенію: установленіе болѣе мелкой единицы, въ родѣ „всесословной волости“, представляется еще загадочнымъ, потому что образованіе „всесословной волости“ требуетъ нѣкотораго подготовительнаго процесса, который, для краткости, можетъ быть названъ „сліяніемъ сословій“ не на бумагѣ только, а въ жизни. Съ этой точки зрѣнія, И. С. Аксаковъ справедливо говоритъ, что уѣздъ есть та единица, гдѣ можетъ быть положено прочное основаніе къ такому сліянію. Но какъ должна быть поставлена задача уѣзднаго переустройства, если дѣйствительно имѣть въ виду образовать изъ уѣзда настоящую земскую единицу? Намъ кажется, что она можетъ быть поставлена слѣдующимъ образомъ:

Организовать уѣздное управленіе такъ, чтобъ дѣйствующія въ немъ лица приносили дѣйствительную и очевидную пользу мѣстному народонаселенію, которое постоянно видѣло бы въ нихъ помощь, правду и защиту.

Дѣйствительнѣйшій путь „сліянія“ съ народомъ — неустанная работа на его пользу. Народъ—великій „здравомыслъ“: онъ не станетъ исповѣдывать человѣка, трудящагося на его благо и дающаго

ему осязательные плоды своихъ трудовъ, „како вѣруеши?“ Онъ не станетъ разбирать, „изъ за чего“ работаетъ человѣкъ и „по какому шаблону“ онъ любитъ народъ. Онъ до такой степени не избалованъ по части „общественныхъ“ и всякихъ другихъ дѣятелей, что требованія отъ нихъ онъ давно низвелъ до минимума; трудъ и честность — вотъ все, чего пока онъ требуетъ отъ нихъ — онъ, привыкшій весьма часто видѣть качества противоположныя. Правъ ли народъ въ скромности своихъ желаній? Думаемъ, что правъ, потому что въ эти же скромные предѣлы могутъ быть сведены желанія и большинства „культурныхъ людей“, по отношенію къ лицамъ, съ которыми имъ приходится имѣть дѣло.

Извиняемся за это небольшое отступленіе и переходимъ къ дѣлу. Впрочемъ, это несовсѣмъ „отступленіе“. Чрезъ посредство уѣздно-губернской реформы, сказали мы, мѣстныя силы должны быть привлечены къ дѣйствительному труду на пользу мѣстнаго населенія. Конечно, развитіе мѣстной работы зависитъ и отъ личныхъ качествъ мѣстныхъ дѣятелей, отъ ихъ расположенія къ труду. Но и люди, наилучше расположенные къ труду, не будутъ въ состояніи работать, если ихъ совмѣстный трудъ не будетъ организованъ. Не слѣдуетъ забывать, что трудъ общественный не есть трудъ въ одиночку, а трудъ въ учрежденіяхъ и черезъ учрежденія, слѣдовательно, отъ качества послѣднихъ зависитъ и успѣшность труда всѣхъ и каждаго. Газета *Русь* не раздѣляетъ, кажется, этого мнѣнія. Она даже сослалась на слова покойнаго митрополита Филарета, говорившаго, что добро дѣлаютъ не люди, а человѣкъ. На это можно отвѣтить, что все зависитъ отъ качествъ „добра“. Если рѣчь идетъ о добрѣ духовномъ, внутреннемъ, такъ сказать, то оно, конечно, можетъ быть осуществлено человѣкомъ больше, чѣмъ людьми, соединенными въ какое нибудь учрежденіе. Въ иныхъ случаяхъ „учрежденіе“ даже мертвитъ такое дѣло. Еслибъ св. апостолы, по вознесеніи Спасителя на небо, начали распространять христіанство при помощи „учрежденій“, то, по всей вѣроятности, народы Европы никогда не были бы христіанами, и благая вѣсть не пошла бы дальше предѣловъ Іудеи. Затѣмъ, святые братья Кириллъ и Меѳодій съумѣли перевести библію на славянскій языкъ, для котораго нужно было имъ же составить даже азбуку. Лютеръ одинъ перевелъ библію на нѣмецкій языкъ. А сколько лѣтъ приходилось ждать перевода библіи на русскій языкъ, когда за это дѣло взялись „учрежденіемъ“?

Но „добро“, о которомъ идетъ рѣчь въ общественныхъ учрежденіяхъ, иного свойства. Подобно всѣмъ благамъ видимымъ, оно можетъ быть осуществлено только посредствомъ организаціи и раз-

дѣленія труда. При необходимости же послѣднихъ, каждому человѣку приходится дѣйствовать съ другими людьми, и отъ того, какъ будетъ организовано ихъ совмѣстное дѣйствіе, зависитъ успѣхъ каждаго изъ нихъ. Дѣятельность каждаго перекрещивается дѣятельностью другихъ, соприкасается съ нею ежедневно. Члены земской управы соприкасаются съ исправникомъ, земскіе члены училищнаго совѣта съ инспекторомъ и предводителемъ дворянства, земскій врачъ съ уѣзднымъ врачомъ и т. д. Кажется, этого достаточно для поясненія мысли, что въ мѣстныхъ учрежденіяхъ добро приходится дѣлать людямъ, а не человѣку въ одиночку, и что мѣстные дѣятели поставлены въ иное положеніе, чѣмъ апостолы, проповѣдывавшіе христіанство, или св. Кириллъ и Меѳодій, переводящіе библію. Все это даетъ намъ право и налагаетъ обязанность говорить объ организаціи мѣстнаго управленія, начиная съ уѣзда.

Почему же именно съ уѣзда? „Учрежденіе о губерніяхъ“ начинало съ губерніи; сводъ законовъ говоритъ сначала о губерніи, а потомъ объ уѣздахъ. Но это зависѣло оттого, что, съ точки зрѣнія „Учрежденія о губерніяхъ“, взгляда „палатскаго“, такъ сказать, только губернія представлялась законченною административно-сословною единицею, всѣ учрежденія которой сводились къ одному центральному пункту: всеобъединяющей и всеобъемлющей власти губернатора. Уѣздъ былъ простымъ подраздѣленіемъ губерніи, въ которомъ имѣлись отдѣлы губернскихъ учрежденій, не имѣвшія на мѣстѣ (т. е. въ уѣздѣ) никакого соединительнаго пункта, потому что все восходило къ „губерніи“ и объединялось въ ней.

Совсѣмъ иначе долженъ быть поставленъ вопросъ теперь, когда „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ“ признало самостоятельную земскую единицу. Губернія и уѣздъ въ „Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ“ являются единицами не соподчиненными, а равными въ мѣрѣ самостоятельности по завѣдыванію дѣлами, предоставленными учрежденіямъ губернскимъ, съ одной, и уѣзднымъ съ другой стороны.

Таково воззрѣніе законодателя и опредѣленіе закона. На дѣлѣ, въ жизни, мы видимъ нѣчто бо́льшее. Для мѣстнаго народонаселенія уѣздъ несравненно ближе, практически важнѣе „губерніи“. Для мѣстнаго земства уѣздъ есть домъ, постоянное жилище, тогда какъ „губернія“ представляется чѣмъ то сложнымъ, искусственнымъ и отдаленнымъ.

Но именно эта, столь важная для мѣстнаго народонаселенія единица представляется наименѣе организованною. Именно, здѣсь не видимъ мы ни законченности учрежденій, ни условій для единства въ управленіи. Напротивъ, мы видимъ здѣсь нѣсколько парал-

лельно дѣйствующихъ учрежденій, совершенно разнородныхъ, такъ что въ одной и той же „единицѣ“, т. е. уѣздѣ, можно открыть три уѣзда:

Уѣздъ исправничій, уѣздъ предводительскій и уѣздъ земскій.

И если мы расположимъ эти три уѣзда въ надлежащей перспективѣ, то, по степени власти, по мѣрѣ авторитета, окажется, безъ сомнѣнія, уѣздъ земскій. Затѣмъ, между этими тремя элементами едва ли окажется внутреннее сродство и какое нибудь соединительное учрежденіе, замычка для цѣлаго.

Уѣздъ представляетъ, во первыхъ, полицейскій округъ, подчиненный вѣдѣнію уѣзднаго исправника, какъ начальника мѣстной полиціи (ст. 1279 т. II). Ни по способу назначенія чиновъ полиціи, ни въ порядкѣ ихъ дѣйствій, они не приведены въ какую нибудь органическую связь съ прочими учрежденіями и даже съ мѣстнымъ народонаселеніемъ. Но между всѣми должностными лицами, дѣйствующими въ уѣздѣ, одинъ собственно исправникъ можетъ быть признанъ въ силѣ полномочнаго отъ правительства лица. Такъ смотритъ на него и законъ. Именно, ст. 1355 т. II прямо называетъ его „органомъ представителя высшей правительственной въ губерніи власти“, т. е. губернатора.

За нимъ слѣдуетъ лицо, тоже оффиціальное, но, такъ сказать, полууполномочное—предводитель дворянства. Самъ по себѣ и по первоначальному смыслу „Учрежденія о губерніяхъ“, предводитель долженъ былъ явиться должностью сословною, въ родѣ старшины мѣстнаго дворянскаго сословія. Но такъ какъ само дворянство признавалось „первенствующимъ сословіемъ“ и въ смыслѣ не только почетныхъ преимуществъ, ему предоставленныхъ, но и въ смыслѣ правительственнаго его значенія, то весьма естественно, что на предводителя дворянства возлагались оффиціальныя порученія внѣ сословныхъ дѣлъ дворянства въ собственномъ смыслѣ. Въ настоящее время, дѣла, въ которыхъ принимаетъ участіе предводитель, можно раздѣлить на три разряда: 1) дѣла по внутреннему управленію дворянскимъ сословіемъ; 2) дѣла по отправленію разныхъ правительственныхъ функцій (по отбыванію воинской повинности, по надзору за крестьянскими учрежденіями) и 3) дѣла земскія, такъ какъ законъ дѣлаетъ предводителя предсѣдателемъ уѣзднаго земскаго собранія и предсѣдателемъ училищнаго совѣта.

Наконецъ, слѣдуетъ уѣздъ неоффиціальный, общественный, земскій. Онъ поставленъ въ положеніе совокупности какъ бы частныхъ учрежденій, хотя, разумѣется, на практикѣ этотъ взглядъ не могъ быть выдержанъ, потому что онъ не выдерживаетъ и теоретической критики. Изъ того, что земскимъ учрежденіямъ предоставлены „пре-

имущественно" хозяйственныя функціи, никакъ не слѣдуетъ, чтобъ осуществленіе этихъ функцій не требовало извѣстныхъ административныхъ дѣйствій, ни въ чемъ не напоминающихъ „дѣйствій" разныхъ страховыхъ обществъ и акціонерныхъ компаній. И дѣйствительно, земская управа многимъ de facto, а отчасти и de jure управляетъ, являясь, такимъ образомъ, мѣстнымъ административнымъ установленіемъ третьяго порядка.

Таковы три, совершенно различные элемента уѣзднаго управленія. Уѣздомъ правитъ исправникъ, какъ „органъ высшей правительственной въ губерніи власти"; въ разныхъ отношеніяхъ имъ вѣдаетъ предводитель дворянства; въ разныхъ другихъ имъ вѣдаетъ земская управа.

Но, несмотря на все это, несмотря на глубокое различіе между элементами правительственнымъ, сословно-дворянскимъ и всесословнымъ или земскимъ; несмотря на желаніе закона дать каждому изъ этихъ элементовъ соотвѣтствующую сферу дѣйствія, оказались, все-таки, нѣкоторыя задачи, по которымъ потребовалось совмѣстное дѣйствіе всѣхъ уѣздныхъ силъ.

Какъ выйти изъ этого затрудненія? При правильномъ теченіи вещей, законодательство пришло бы къ мысли о сліяніи означенныхъ элементовъ въ какой нибудь общеуѣздной администраціи. Но, при желаніи сохранить разнообразіе элементовъ, не было другого выхода, какъ множить и множить число уѣздныхъ учрежденій, составляя ихъ изъ представителей „разныхъ вѣдомствъ", обыкновенно весьма равнодушныхъ къ тому, что выходитъ за предѣлы ихъ спеціальнаго вѣдомства. Такъ создались и поросли у насъ разныя присутствія, совѣты и комитеты, являющіеся не средствомъ соединенія разныхъ „элементовъ" въ одномъ общемъ дѣлѣ, а новымъ свидѣтельствомъ той разрозненности, въ которой обрѣтаются наши уѣздныя учрежденія.

Для примѣра, остановимся на уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіяхъ, потому что ввѣренная имъ функція имѣла бы весьма важное значеніе для установленія органической связи между земскими установленіями и крестьянскимъ управленіемъ. Послѣднее, какъ извѣстно, нуждается въ дѣятельномъ и разумномъ контролѣ, въ виду нынѣшняго положенія волостныхъ и сельскихъ начальствъ. Какъ составлено это присутствіе?

Подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, оно составляется изъ непремѣннаго члена, уѣзднаго исправника, предсѣдателя мѣстной земской управы и одного изъ почетныхъ мировыхъ судей уѣзда.

Изъ всѣхъ этихъ лицъ дѣйствительное значеніе имѣютъ только

два: непремѣнный членъ и исправникъ, и это по тремъ причинамъ: 1) потому, что на присутствіе, въ цѣломъ его составѣ, возлагаются обязанности чисто формальнаго свойства; 2) потому, что ни предсѣдатель управы, ни почетный мировой судья не могутъ быть особенно дѣятельными его членами; 3) потому, что самъ законъ ввѣрилъ важнѣйшія жизненныя, такъ сказать, функціи по крестьянскому управленію непремѣнному члену и исправнику. Они и являются, особенно de facto, единоличными властами, несмотря на существованіе присутствій. На мѣстѣ, въ уѣздѣ, нѣтъ собранія, нѣтъ власти, которыя могли бы серьезно контролировать, какъ они исполняютъ свои обязанности.

„Непремѣнный членъ“ есть должность выборная. Но выборы эти обставлены особыми условіями. Во первыхъ, списки лицъ, имѣющихъ право баллотироваться на эту должность, составляются самими уѣздными присутствіями. Въ списки вносятся потомственные дворяне-землевладѣльцы (по исключенію личные дворяне), владѣющіе въ уѣздѣ опредѣленнымъ количествомъ земли. Выборы изъ этого круга лицъ производятся земскимъ собраніемъ, но не уѣзднымъ, а губернскимъ, т. е. такимъ, въ которомъ de facto преобладаютъ представители одного сословія и которое неспособно отнестись къ выбору съ тѣмъ живымъ участіемъ, съ какимъ отнеслось бы собраніе уѣздное. Итакъ, въ сущности, губернское собраніе даетъ уѣзду такого важнаго начальника, какъ непремѣнный членъ; оно „раздаетъ“ эти должности, весьма часто упуская изъ вида уѣздныя отношенія и интересы. Затѣмъ, послѣ того, какъ непремѣнный членъ избранъ и утвержденъ, онъ обращается во власть, совершенно независимую, безконтрольную, отъ которой всегда можно ожидать произвольныхъ дѣйствій. На дѣлѣ, впрочемъ, о произволѣ мало слышно. Но зато слышно о небрежномъ отношеніи къ дѣлу, благодаря которому должность непремѣнныхъ членовъ обратилась въ нѣкоторую синекуру. И изъ этого летаргическаго состоянія означенная должность не можетъ быть выведена ни однимъ изъ средствъ, имѣющихся на мѣстѣ.

О полной обособленности должности исправника — распространяться нечего. Она достаточно извѣстна. Между тѣмъ, этому должностному лицу предоставлены весьма важныя права надъ волостными старшинами и сельскими старостами, какъ то: право налагать на нихъ штрафы до пяти рублей и подвергать аресту до семи дней.

Какъ отразилось учрежденіе уѣздныхъ присутствій на крестьянскихъ установленіяхъ—достаточно извѣстно. Волостные старшины и прочее крестьянское начальство, обращенное въ пассивное орудіе, съ одной стороны; они сдѣлались полномочнымъ и очень несноснымъ начальствомъ, съ другой стороны, т. е. по отношенію къ крестьянамъ.

До чего здѣсь доходитъ дѣло—достаточно извѣстно каждому; но однимъ изъ новѣйшихъ и очень важныхъ свидѣтельствъ является статья крестьянина Н. Кушнирева, напечатанная въ прекрасной газетѣ *Южный Край* (1881 года, № 9-й). Разсуждая по поводу выборовъ непремѣнныхъ членовъ въ харьковскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, г. Кушниревъ говоритъ, между прочимъ: „Что можетъ сдѣлать для насъ г. непремѣнный членъ! Сколько накопилось въ деревнѣ стоновъ, горя и страданія, и никто, никто ихъ не слышитъ и не понимаетъ... Больно и обидно бываетъ читать, какъ безцеремонно и легкомысленно разсуждаютъ о насъ въ книгахъ и газетахъ. Мы поголовно невѣжественны, тупы, дики, боязливы; насъ обманываютъ, грабятъ, пригнетаютъ нами же излюбленные писаря, судьи, старшины, кулаки, и мы за это имъ кланяемся, ихъ благодаримъ. Но, во первыхъ, это бываетъ не вездѣ; во вторыхъ, это не такъ бываетъ и, въ третьихъ, отсюда вовсе не слѣдуетъ, будто бы нужно было дать еще бо̀льшій просторъ кулакамъ и сдѣлать писарей, судей и старшинъ отъ насъ менѣе зависящими. Не разрушать нашу общину, не уничтожать нашихъ судей, не лишать насъ выбора слѣдуетъ, а необходимо усилить контроль. Разрушеніемъ нашей жизни насъ облагодѣтельствовать нельзя: насъ можно облагодѣтельствовать поддержкою“.

Итакъ, вотъ чего ищетъ крестьянинъ: контроля надъ его должностными лицами и поддержки тамъ, гдѣ онъ самъ себѣ помочь не можетъ. А могутъ ли современныя „присутствія“, совершенно оторванныя отъ земской и крестьянской почвы, дать то и другое? Опытъ налицо.

Не станемъ останавливаться на другихъ „особыхъ“ учрежденіяхъ, въ родѣ училищныхъ совѣтовъ. Это завело бы насъ дальше, чѣмъ позволяютъ предѣлы статьи. Но и приведенныхъ соображеній и фактовъ достаточно, кажется, для доказательства мысли, что современный уѣздъ представляетъ „разсыпанную храмину“, тогда какъ именно эта храмина и должна бы быть собрана, потому что въ ней живетъ мѣстное населеніе, интересы котораго рѣдко переходятъ за предѣлы уѣзда.

Мы не видимъ на мѣстѣ никакого объединительнаго и руководящаго начала, будь это начало правительственное или земское. Правда, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ замѣчаются попытки возвести извѣстные элементы на степень правящаго начала, но эти попытки нельзя назвать удачными. Напримѣръ, ст. 1355 т. II предписываетъ исправникамъ: „2) немедленно доносить губернатору о всякомъ безпорядкѣ, лично усмотрѣнномъ ими въ кругу ихъ служебной дѣятельности или сдѣлавшемся имъ извѣстнымъ по дошедшимъ до

нихъ свѣдѣніямъ; 3) въ крайнихъ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, принимать на мѣстѣ всѣ надлежащія мѣры, доводя о нихъ немедленно до свѣдѣнія губернатора".

Изъ этихъ постановленій оказывается, во первыхъ, что исправникъ есть лицо, чрезъ которое губернаторъ наблюдаетъ за всѣмъ, что дѣлается въ уѣздѣ, отъ котораго онъ получаетъ всякія свѣдѣнія и даже слухи. Но это положеніе „наблюдателя" не есть положеніе дѣятельнаго элемента мѣстнаго управленія. Въ случаяхъ, „нетерпящихъ отлагательства", исправникъ, правда, выходитъ изъ своего наблюдательнаго положенія и долженъ играть роль активную. Но какъ опредѣлить случай, нетерпящій отлагательства? Какъ опредѣлить соотвѣтствующія ему мѣры?

Въ общемъ, оба приведенныя постановленія одинаково вытекаютъ изъ указаннаго выше противоположенія, установившагося въ нашемъ законодательствѣ, противоположенія между „правительственными" элементами, съ одной, и „общественными", съ другой стороны, причемъ, роль первыхъ опредѣляется цѣлью „наблюденія" гораздо больше—чѣмъ задачами дѣйствія.

Дѣйствительно, въ послѣднее время особенно, законодательство наше помышляло объ органахъ и средствахъ наблюденія гораздо больше, чѣмъ о средствахъ дѣйствія. Самымъ типичнымъ законоположеніемъ въ этомъ отношеніи является, конечно, „Положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ", создавшее такъ много органовъ наблюденія за школами и давшее такъ мало средствъ вызывать школы къ жизни. Это законоположеніе, по своей послѣдовательности и рѣзкости, является наилучшимъ показателемъ неправильности пути, по которому пошло наше законодательство задолго до того времени, какъ явилось „Положеніе о народныхъ училищахъ". Оно стало на этотъ путь еще тогда, когда задумывались реформы нашего мѣстнаго управленія. Еще въ 1859 году, при образованіи коммиссіи о мѣстныхъ учрежденіяхъ, ей были указаны двѣ, какъ бы совершенно различныя задачи. Именно, ея работы были раздѣлены на два отдѣла: къ первому отнесено составленіе новыхъ проектовъ объ устройствѣ учрежденій административно-полицейскихъ; ко второму—составленіе такихъ же проектовъ объ устройствѣ учрежденій хозяйственно-распорядительныхъ.

Такое раздѣленіе казалось весьма естественнымъ и вытекающимъ изъ существа дѣла. Но въ дѣйствительности, какъ показываетъ ежедневный опытъ, нѣтъ почти ни одной „хозяйственной" задачи, которая могла бы быть осуществлена безъ мѣръ административно-полицейскихъ, и наоборотъ, нѣтъ административной задачи, которая

не имѣла бы хозяйственной подкладки и не была бы, такъ или иначе, связана съ хозяйственными пользами и нуждами мѣстности.

Отсюда и получился слѣдующій результатъ: коммиссіямъ удалось раздѣлить учрежденія, но не дѣла. Учрежденія административно-полицейскія отдѣлены отъ установленій хозяйственно-распорядительныхъ, и даже противоположены имъ. Это было въ человѣческой волѣ. Но подобное же раздѣленіе самыхъ дѣлъ въ двѣ противоположныя области оказалось невозможнымъ, потому что оно противно природѣ вещей.

Для хорошаго состоянія мѣстныхъ дорогъ недостаточно одного попеченія объ ихъ устройствѣ, возлагаемаго на земскія учрежденія; нужно еще дѣйствіе власти, постоянно наблюдающей за ихъ исправностью. При раздѣленіи этихъ функцій выйдетъ (и даже вышло) слѣдующее: о дорогахъ въ дѣйствительности никто не будетъ заботиться. Земство говоритъ: я только отпускаю деньги на устройство дорогъ и руковожу работами по этому предмету, но не имѣю власти наблюдать за постоянною ихъ исправностью—это дѣло полиціи; полиція говоритъ: я бы и рада наблюдать за исправностью дорогъ, но средствъ у меня нѣтъ никакихъ—они находятся въ рукахъ земства.

Для охраненія народнаго здравія мало возложить попеченіе о томъ на земскія учрежденія и даже дать имъ право издавать постановленія по санитарной части. Необходимо еще ежедневное наблюденіе за исполненіемъ врачебныхъ правилъ, съ правомъ привлеченія виновныхъ въ неисполненіи къ законной отвѣтственности. Между тѣмъ, благодаря двойственности, а иногда и тройственности учрежденій, даже такой вопросъ, какъ наблюденіе за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ, продаваемыхъ на рынкахъ, является вопросомъ чрезвычайно сложнымъ, потому что земскія учрежденія не могутъ ни свидѣтельствовать чрезъ своихъ врачей означенныхъ припасовъ, ни принимать какихъ нибудь дѣйствительныхъ мѣръ къ ихъ устраненію, потому что эта полицейская функція имъ не принадлежитъ.

Можно было бы привести еще много примѣровъ, до какой степени административно-полицейскія функціи тѣсно связаны съ хозяйственно-распорядительными. Но и приведенные примѣры наглядно показываютъ, что эти функціи—двѣ стороны одного и того же дѣла и что, при раздѣленіи ихъ, ни одна не осуществляется какъ слѣдуетъ.

Этого мало. Вслѣдствіе раздѣленія означенныхъ функцій, законодательству нашему не удалось достигнуть того, къ чему оно стремилось: отдѣлить административно-полицейскія дѣла отъ хозяйственно-распорядительныхъ. Раздѣляя учрежденія, оно оставляло въ

прежнемъ смѣшеніи дѣла и призывало къ ихъ веденію эти раздѣленныя учрежденія, не имѣя, однако, возможности опредѣлить истинную компетенцію тѣхъ и другихъ.

Земскимъ учрежденіямъ предоставляется попеченіе о народномъ здравіи; но та же обязанность возлагается и на полицію (т. II св. зак., ст. 1323, п. 16—18); дорожная часть ввѣрена земству; но и на полицію возлагается непосредственное наблюденіе за выполненіемъ дорожной повинности и самыя мѣры ея исполненія (тамъ же, п. 19); земствамъ предоставлено изданіе разныхъ правилъ относительно пожарной части; но тѣ же обязанности возлагаются и на полицію (тамъ же, п. 15) и т. д.

Мы говоримъ это вовсе не къ тому, чтобъ у полиціи были отняты эти функціи. Совершенно напротивъ: мы только что сказали, что полицейское дѣйствіе непремѣнно привходитъ въ каждую отрасль управленія, въ томъ числѣ и въ „хозяйственную“. Но весь вопросъ въ томъ, должны ли „хозяйственно-распорядительныя“ учрежденія, съ одной, и „административно-полицейскія“, съ другой стороны, дѣйствовать раздѣльно, какъ установленія, не имѣющія между собою ничего общаго, каждое по-своему и каждое въ свою сторону?

Долговременный опытъ показалъ, что конечный результатъ указанныхъ выше раздѣленій приводитъ къ разновластію, безвластію и бездѣйствію. Вѣдомства препираются, но дѣло стоитъ. Поэтому, кажется намъ, необходимо искать не лучшаго раздѣленія вѣдомствъ хозяйственно-распорядительнаго, съ одной, и административно-полицейскаго, съ другой стороны (потому что это исканіе уподобляется исканію квадратуры круга), но лучшаго устройства уѣзднаго управленія въ цѣлостномъ его видѣ. Тогда функціи частей этого цѣльнаго управленія распредѣлятся сами собою и въ надлежащей перспективѣ.

Не имѣя никакой претензіи рѣшить этотъ вопросъ окончательно, мы постараемся представить только нѣкоторыя данныя для такого рѣшенія.

Уѣздъ долженъ, въ отношеніи хозяйственныхъ и административныхъ дѣлъ своихъ, представляться единицею законченною.

Для этого, прежде всего, онъ долженъ имѣть представителя, который пользовался бы довѣріемъ правительства и мѣстнаго общества одинаково и соединялъ бы въ своихъ рукахъ всѣ роды исполнительной власти. Коротко говоря, въ уѣздѣ необходима должность уѣзднаго начальника. Это лицо должно быть правительственно-земскимъ. Порядокъ замѣщенія этой должности можно бы опредѣлить слѣдующимъ образомъ: уѣздное земское собраніе избираетъ изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ, указаннымъ въ законѣ,

двухъ кандидатовъ, которые представляются губернатору. Губернаторъ съ своимъ мнѣніемъ представляетъ о нихъ министру внутреннихъ дѣлъ. Одинъ изъ кандидатовъ утверждается въ званіи уѣзднаго начальника первымъ департаментомъ правительствующаго сената на шесть лѣтъ.

Уѣздный начальникъ имѣетъ троякаго рода функціи: однѣ изъ нихъ онъ осуществляетъ лично (сюда относятся, главнымъ образомъ, полицейскія функціи); другія въ составѣ присутствія (сюда могутъ быть отнесены важнѣйшія полицейскія дѣла и по хозяйственному управленію уѣздомъ); по дѣламъ третьяго рода уѣздный начальникъ, вмѣстѣ съ присутствіемъ, приводитъ въ дѣйствіе постановленія уѣзднаго земскаго собранія, неопротестованныя губернаторомъ.

Вторымъ элементомъ уѣзднаго управленія должно явиться уѣздное присутствіе, составляемое изъ слѣдующихъ лицъ: 1) изъ помощниковъ начальника по части хозяйственной, избираемаго уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемаго губернаторомъ; 2) изъ помощника по части полицейской, назначаемаго губернаторомъ изъ двухъ кандидатовъ, избранныхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; 3) изъ членовъ, избираемыхъ, въ числѣ отъ трехъ до шести, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ и утверждаемыхъ губернаторомъ. Этому присутствію должны подлежать дѣла, требующія коллегіальнаго разсмотрѣнія и рѣшенія и разсматриваемыя въ настоящее время въ уѣздномъ полицейскомъ управленіи, уѣздной управѣ и во всѣхъ особыхъ присутствіяхъ, находящихся нынѣ подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства. Само собою разумѣется, что учрежденіе этого присутствія не уничтожитъ значенія отдѣльныхъ должностей, предназначенныхъ для завѣдыванія спеціальными отраслями мѣстнаго управленія. Сюда относятся: 1) инспекторы народныхъ училищъ и попечители училищъ, особо избираемые земствомъ; 2) попечители по дѣламъ крестьянскаго управленія, которые могли быть избираемы, съ утвержденія правительства, уѣздными земскими собраніями; 3) другія должностныя лица по управленію мѣстнымъ хозяйствомъ и благоустройствомъ, избираемыя земскимъ собраніемъ по соображенію мѣстныхъ надобностей и удобствъ. Завѣдывая ввѣренными имъ дѣлами единолично, всѣ означенныя лица входили бы въ составъ уѣзднаго присутствія по вопросамъ, требующимъ коллегіальнаго рѣшенія, и засѣдали бы въ немъ на правахъ членовъ. Точно также въ составъ присутствія были бы приглашаемы и представители отдѣльныхъ вѣдомствъ, входящіе нынѣ въ составъ присутствія по воинской повинности и т. п.

Уѣздное земское собраніе осталось бы въ нынѣшнемъ своемъ видѣ (исключая необходимыхъ измѣненій основаній представительства),

но кругъ его вѣдомства расширился бы въ слѣдующемъ отношеніи. Его разсмотрѣнію, сверхъ дѣлъ по хозяйственно-распорядительной части, подлежалъ бы составляемый ежегодно уѣзднымъ присутствіемъ отчетъ объ общемъ положеніи уѣздной администраціи. Уѣздное собраніе, разсмотрѣвъ отчетъ, имѣло бы право дѣлать постановленія по дѣламъ, подлежащимъ его вѣдѣнію, а по прочимъ, въ случаѣ необходимости, обращаться съ представленіями къ губернатору или, чрезъ губернатора, къ высшему правительству.

Таковы, въ краткихъ чертахъ, начала необходимой и, по нашему мнѣнію, возможной реформы уѣзднаго управленія. Предметъ этотъ слишкомъ важенъ, и мы, не опасаясь злоупотребить вниманіемъ читателей, посвятимъ ему одну статью для разъясненія предлагаемаго нами плана.

Но и теперь мы считаемъ себя въ правѣ высказать свое убѣжденіе, что предлагаемый нами планъ удовлетворяетъ нѣкоторымъ существеннымъ потребностямъ мѣстнаго управленія. Онъ внесетъ въ это управленіе больше единства и простоты, вмѣсто нынѣшнихъ разнообразія и сложности; онъ устранитъ причины безконечныхъ пререканій между разнообразными и несогласованными между собою вѣдомствами; онъ, обезпечивая необходимое вліяніе правительства на ходъ мѣстныхъ дѣлъ, откроетъ въ то же время, возможность общественнаго контроля надъ ихъ отправленіемъ; онъ устранитъ послѣдніе остатки сословной розни, на которые и теперь еще раздаются справедливыя жалобы.

Впрочемъ, все это кажется яснымъ только намъ; постараемся, чтобъ оно сдѣлалось яснымъ и другимъ.

4.

Почему и потому.

Общія начала переустройства уѣздной администраціи, изложенныя нами въ предшествующей статьѣ, требуютъ, конечно, многихъ объясненій. Излагая ихъ, мы вовсе не разсчитывали на сочувственное къ нимъ отношеніе. Необходимо было имѣть въ виду много преданій, взглядовъ, умственныхъ и практическихъ привычекъ, совершенно противныхъ воззрѣніямъ, высказаннымъ нами. „Всѣ мы“, говоритъ знаменитый англійскій историкъ и мыслитель Фримэнъ, „чувствуемъ нѣкоторое затрудненіе не только тогда, когда намъ предстоитъ чему нибудь выучиться, но и тогда, когда намъ надо разучиться“. Въ пользу стараго, установившагося порядка, къ которому привыкла такая масса лицъ, всегда можно привести гораздо больше доводовъ, чѣмъ въ пользу измѣненія, хотя бы необходимаго.

Поэтому, мы должны войти въ возможно подробное разсмотрѣніе указанныхъ нами основаній уѣздной реформы, указать, такъ сказать, тотъ процессъ, которымъ мы дошли до этой формулы. Къ счастью, это будетъ не такъ затруднительно, какъ это можетъ показаться на первый разъ.

Прежде всего, основаніями нашими являются слѣдующіе безспорные, съ нашей точки зрѣнія, факты:

1) Уѣздъ между всѣми единицами нашего мѣстнаго управленія является наиболѣе общественною и всесословною. Въ самомъ дѣлѣ, правительственныя установленія, довольно сносныя и многочисленныя въ губерніи, въ уѣздахъ имѣютъ лишь исполнительныхъ представителей, несвязанныхъ съ уѣздною администраціею, въ собственномъ смыслѣ слова. Всѣ предметы уѣзднаго управленія или ввѣрены земскимъ учрежденіямъ, или тяготѣютъ къ нимъ въ томъ или другомъ смыслѣ. Поэтому, мы пришли къ заключенію, что улучшеніе уѣзднаго управленія зависитъ всецѣло отъ наилучшей организаціи земской дѣятельности.

2) Главную, коренную причину уѣзднаго неустройства мы видимъ въ ненормальномъ расчлененіи учрежденій полицейскихъ, воплощающихъ въ себѣ правительственное начало, разныхъ учрежденій полуоффиціальныхъ, поставленныхъ подъ главенство предводителей дворянства, и учрежденій земскихъ, не имѣющихъ правительственнаго значенія, несмотря на важность предоставленныхъ имъ функцій. Поэтому мы пришли къ необходимости созданія одного порядка учрежденій, имѣющихъ земское основаніе и правительственную санкцію. Коротко говоря, мы пришли къ необходимости земскаго самоуправленія въ истинномъ смыслѣ этого слова—самоуправленія, призваннаго къ „государеву и земскому дѣлу“, какъ говорили наши предки.

Является ли эта мысль неслыханною новостью? Нарушаетъ ли она какія нибудь преданія, освященныя вѣками? Постараемся показать, что наша мысль есть органическое видоизмѣненіе идеи очень старой и притомъ примѣнявшейся къ практикѣ очень долго.

Прежде всего, мы должны обратить вниманіе на отношеніе земства къ полиціи. Отъ неправильности этого отношенія зависитъ указанный нами фактъ, что въ рукахъ земства сосредоточивается компетенція безъ власти, а въ рукахъ правительства—власть безъ компетенціи, вслѣдствіе чего и „компетенція“, и „власть“ остаются нерѣдко мертвою буквой. Мы предлагаемъ слить эти функціи въ одно цѣлое. Но это, конечно, и должно вызвать наибольшее число возраженій.

Что̀ предлагаемъ мы? Хотимъ ли мы возложить на земскія учре-

жденія, сверхъ лежащихъ на нихъ дѣлъ, еще обязанности полицейскія въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. по охраненію безопасности, по предупрежденію и пресѣченію преступленій? Думаемъ ли мы сдѣлать полицію, въ полномъ ея составѣ, выборнымъ отъ земства учрежденіемъ? Ни то, ни другое. Мы понимаемъ необходимость различія дѣлъ полицейскихъ и хозяйственныхъ, прежде безразлично слитыхъ въ рукахъ земскихъ судовъ. Мы оставляемъ, далѣе, открытымъ вопросъ о порядкѣ замѣщенія исполнительныхъ органовъ полиціи, хотя, по нашему мнѣнію, мѣстная полиція не должна бы быть отрѣшена отъ мѣстнаго населенія. Но этотъ вопросъ для разрѣшенія своего требуетъ рѣшенія болѣе общаго вопроса: о различіи мѣстной полиціи отъ общегосударственной. Этотъ вопросъ еще не поднятъ въ нашемъ законодательствѣ.

Но мы указываемъ на отсутствіе въ нашемъ уѣздѣ общаго административнаго установленія, которое давало бы единство дѣйствію всѣхъ существующихъ въ уѣздѣ мѣстъ и лицъ. Другими словами: мы не видимъ въ уѣздѣ общаго правящаго установленія. Его, говоримъ мы, необходимо создать.

Почему же, однако, говоря о такомъ установленіи, мы касаемся именно полиціи, какъ будто искомый элементъ содержится въ ней?

Да, именно поэтому. Въ функціяхъ уѣздной нашей полиціи, дѣйствующей на основаніи уставовъ и наказовъ, издавна пребывающихъ нетронутыми, содержатся два элемента: общій административный и полицейскій въ собственномъ смыслѣ этого слова. Уѣздная полиція не только полиція, но и администрація, т. е. органъ общей административной власти. Этого обыкновенно не замѣчаютъ. Теперь это даже и замѣтить трудно, по причинамъ, о которыхъ будетъ сказано ниже. Но это такъ; это вытекаетъ изъ историческихъ условій развитія нашей мѣстной полиціи.

Идея нынѣшней уѣздной полиціи восходитъ къ временамъ Екатерины II-й, установившей въ уѣздахъ такъ называемые земскіе суды; XVII-я и XVIII-я главы „Учрежденія о губерніяхъ“ положили основаніе тому, что мы впослѣдствіи стали называть обязанностями полицейскими. Вдумываясь, однако, въ „Учрежденіе“ Екатерины II-й, нельзя не замѣтить, что она желала сдѣлать изъ земскихъ судовъ нѣчто бо́льшее „полиціи“ въ узкомъ смыслѣ этого слова. Именно, земскій судъ былъ установленіемъ, вообще управлявшимъ мѣстными дѣлами. Въ его рукахъ сосредоточивались всѣ функціи уѣзднаго управленія, поскольку онѣ выяснились въ періодъ изданія „Учрежденія о губерніяхъ“. Независимо отъ обязанности охраненія мѣстной тишины и спокойствія (полиціи безопасности въ тѣсномъ смыслѣ), независимо отъ обязанности приводить въ дѣйствіе распо-

ряженіе высшихъ властей и т. д., на земскій судъ и исправника возлагаются обязанности по мѣстному хозяйству и благоустройству, насколько, повторяемъ, онѣ выяснились въ то время. На нихъ возлагается смотрѣніе за дорогами и мостами (ст. 230, 246), попеченіе о народномъ здравіи (ст. 238, 240, 246), мѣры противъ эпизоотій (ст. 241), распоряженія по отбыванію разныхъ натуральныхъ повинностей (ст. 247, 248, 250), мѣры предосторожности противъ огня (ст. 249), мѣры къ поощренію земледѣлія и къ обезпеченію народнаго продовольствія (ст. 251) и призрѣнія (ст. 252).

Такимъ образомъ, земскій судъ, по мысли Императрицы, долженъ былъ сдѣлаться средоточіемъ уѣзднаго управленія, мѣстомъ, управляющимъ уѣздомъ, вѣдающимъ въ немъ „государево и земское дѣло". Облеченный такими функціями, онъ, въ то же время, долженъ былъ состоять изъ выборныхъ лицъ. Исправникъ и засѣдатели избираются на три года дворянствомъ и утверждаются губернаторомъ, „буде за ними нѣтъ явнаго порока" (ст. 66 и 67).

Несмотря на всѣ послѣдующія измѣненія въ нашемъ мѣстномъ управленіи, земскій судъ до перемѣнъ, послѣдовавшихъ въ 1860, 1862 и 1864 годахъ, сохранилъ эти двѣ основныя свои черты: во первыхъ, онъ былъ правителемъ уѣзда и, во вторыхъ, состоялъ изъ лицъ выборныхъ. Еще по своду законовъ изданія 1832 года (т. II, ст. 688), земскій судъ состоялъ изъ выборныхъ исправника и засѣдателей. Засѣдатели избирались отъ дворянства и поселянъ казеннаго вѣдомства (ст. 702). Предметы вѣдомства земскаго суда, также далеко выходили за предѣлы того, что̀ мы привыкли считать дѣятельностью „полицейскою". Земскій судъ вѣдалъ дѣло и по охраненію безопасности, и по общественному благоустройству, и по отбыванію повинностей, и по надзору за управленіемъ казенныхъ поселянъ, и т. д. Не говоримъ здѣсь объ обязанностяхъ полиціи по слѣдственной части и по разбору „маловажныхъ политическихъ винъ", потому что мы имѣемъ въ виду административныя обязанности этого установленія (ст. 713).

Не станемъ останавливаться на послѣдующихъ перемѣнахъ, потому что онѣ не измѣнили существа дѣла. Видоизмѣнялся порядокъ опредѣленія чиновъ полиціи, пока, наконецъ, она не сдѣлалась назначенною (за исключеніемъ не имѣющихъ значенія засѣдателей уѣзднаго полицейскаго управленія); сокращались предметы вѣдомства прежнихъ земскихъ судовъ; появилось, наконецъ, „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ", передавшее въ руки этихъ установленій заботы о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Совершилось все это—и ни разу не былъ поставленъ вопросъ о томъ, что же дѣлать съ административнымъ элементомъ, содержавшимся во власти земскихъ судовъ.

Вопросъ этотъ не былъ разрѣшенъ и при изданіи временныхъ правилъ 1862 года, измѣнившихъ организацію полиціи. Нельзя винить за это составителей временныхъ правилъ. Правила эти были изданы до обнародованія земскихъ учрежденій и „Судебныхъ Уставовъ", слѣдовательно, до того времени, какъ уѣздъ измѣнилъ свой характеръ. Но этого не было сдѣлано и послѣ.

Что же случилось со введеніемъ земскихъ учрежденій? Измѣнилось ли легальное положеніе полиціи? Нѣтъ, потому что наказы и уставы полицейскіе остались непересмотрѣнными. По закону, все-таки, она правитъ уѣздомъ, она отвѣчаетъ за его благосостояніе. А между тѣмъ, de facto администрація уѣзда (за исключеніемъ строго полицейскихъ функцій) перешла въ руки земскихъ установленій, но дѣйствующихъ не на правахъ установленій правительственныхъ, а въ видѣ установленій частныхъ.

Екатерина II-я, сосредоточивая въ земскомъ судѣ дѣйствительное управленіе уѣздомъ, была права, потому что въ то время всѣ административныя функціи сводились, въ сущности къ одной — полицейской, и все прилаживалось къ полиціи. Съ тѣхъ поръ административная наука и практика сдѣлали огромные успѣхи. Явились понятія объ управленіи частями санитарной, народнаго продовольствія, строительной, дорожной, народнаго просвѣщенія и т. д., и т. д.— управленіи, далеко выходящемъ за предѣлы „мѣръ предупрежденія и пресѣченія", которыми исчерпывалась дѣятельность полицейская. Дѣятельность послѣдней, въ настоящее время, привходитъ въ каждую отрасль администраціи, является практическимъ обезпеченіемъ, но отнюдь не можетъ быть возведена на степень особаго, самостоятельнаго и тѣмъ болѣе верховнаго начала мѣстнаго управленія.

Случилось, такимъ образомъ, слѣдующее. Хозяйственно-распорядительная функція отдѣлилась отъ полицейской. Земство расположилось на одной сторонѣ, полиція на другой. Но куда же дѣвался общій административный элементъ — элементъ, безъ котораго нѣтъ управленія въ собственномъ смыслѣ слова?

Онъ, по старой памяти, помѣщается въ рукахъ полиціи, но помѣщается втунѣ и представляется пришедшими въ крайній упадокъ, выцвѣтшими донѣльзя присутствіями уѣздныхъ полицейскихъ управленій. Иначе и быть не можетъ. При установившемся теперь въ понятіяхъ и въ законѣ различіи между дѣлами земскими и полицейскими, полиція естественно не можетъ пускать въ ходъ свою „правящую" власть, и если она пускается въ ходъ, то это всегда производитъ тягостное впечатлѣніе на обывателей и прочія учрежденія.

Именно этотъ элементъ мы предлагаемъ теперь выдѣлить и

поставить на надлежащую высоту. Сдѣлать это кажется намъ необходимо по слѣдующимъ соображеніямъ: 1) только при этомъ условіи дѣятельность полиціи будетъ сведена къ ея истиннымъ обязанностямъ; изъ „правящаго" учрежденія, она сдѣлается служебнымъ и полезнымъ органомъ мѣстной администраціи; 2) при этомъ условіи будетъ обезпечено практическое исполненіе земскихъ задачъ, потому что уѣздная административная власть будетъ имѣть возможность чрезъ подчиненную ей полицію приводить въ дѣйствіе всѣ принятыя мѣры; 3) явится установленіе, дѣйствительно несущее отвѣтственность за благосостояніе уѣзда, тогда какъ теперь этой отвѣтственности не несетъ никто. Поэтому, мы полагаемъ, что высшая исполнительная власть какъ по части административно-хозяйственной, такъ и полицейской въ уѣздѣ, должна быть сосредоточена въ рукахъ одного лица, уѣзднаго начальника. Только при этомъ условіи могутъ быть устранены пререканія между полиціей и земскими учрежденіями, образчикъ которыхъ мы привели во второй нашей статьѣ.

Коллегіальное разсмотрѣніе важнѣйшихъ вопросовъ уѣздно-полицейскаго управленія въ уѣздѣ, каковы исчисленные въ ст. 1353 т. II, изд. 1876 года, должны быть сосредоточены въ уѣздномъ присутствіи, составленномъ въ указанномъ нами порядкѣ. Только при этихъ случаяхъ получится дѣйствительно коллегіальное обсужденіе этихъ дѣлъ и установится настоящій контроль какъ со стороны правительства, такъ и со стороны общества, надъ дѣятельностью отдѣльныхъ полицейскихъ органовъ, чего не можетъ быть при нынѣшнемъ составѣ отжившихъ полицейскихъ управленій.

Земскому собранію должно быть предоставлено право разсматривать отчеты объ общемъ состояніи администраціи въ уѣздѣ и заключенія свои представлять губернатору.

Такимъ образомъ, мы возвратимся къ старой идеѣ, идеѣ Екатерины II-й. Императрица хотѣла создать въ уѣздѣ общее правящее учрежденіе, тѣсно связанное съ мѣстнымъ населеніемъ. Мысль ея была безусловно вѣрна, но получила довольно узкое выраженіе и, по многимъ причинамъ, была искажена въ примѣненіи. Возвращаясь къ этой идеѣ, необходимо принять въ разсчетъ успѣхи и условія времени.

Екатерининское учрежденіе было построено на сословномъ началѣ, отжившемъ свой вѣкъ. Новое учрежденіе можетъ быть построено на началѣ всесословномъ, земскомъ.

Въ функціяхъ екатерининскаго учрежденія были соединены четыре элемента: 1) полицейскій; 2) хозяйственный; 3) отчасти судебный и 4) административный.

Нынѣ судебная власть отдѣлена отъ администраціи, поставлена

особо и хорошо. Функціи хозяйственная и полицейская разграничены. Но административная, распорядительная осталась безъ организаціи. Земству она не принадлежитъ; въ рукахъ полиціи она остается втунѣ и не можетъ приносить никакой пользы дѣлу. Вслѣдствіе этого, ни одинъ актъ мѣстныхъ властей не можетъ соединить въ себѣ двухъ необходимыхъ условій: правительственнаго авторитета и общественнаго довѣрія. Когда полиція выступаетъ въ роли „правительствующаго" учрежденія, она возбуждаетъ противъ себя нареканія и неудовольствія; когда земство пробуетъ выступить въ роли власти административной, оно встрѣчается съ указаніями на свой „хозяйственный" характеръ.

Это положеніе невозможное, изъ котораго необходимо выйти такъ или иначе, и чѣмъ скорѣе, тѣмъ лучше, потому что сила правительства и благо общества зависятъ въ значительной мѣрѣ отъ того, какъ будетъ устроена основная единица управленія. А эта единица у насъ, при настоящихъ условіяхъ, и есть уѣздъ.

Вотъ главный и существенный пунктъ нашей программы, который мы и постарались выяснить, въ виду заявленныхъ намъ съ разныхъ сторонъ возраженій объ ея неясности. Какъ видитъ читатель, здѣсь дѣло идетъ вовсе не о томъ, чтобъ смѣшать полицейскія и земскія функціи въ хаотическомъ безпорядкѣ, а въ томъ, чтобъ выдѣлить административную власть, нынѣ „хаотически" смѣшанную съ полицейскими функціями; привести ее въ органическую связь съ земскими учрежденіями, чрезъ что̀ и они получатъ опредѣленное положеніе въ мѣстномъ управленіи, и изъ трехъ названныхъ нами уѣздовъ — исправничьяго, предводительскаго и земскаго, составятъ одинъ — правительственно-земскій. Съ этого, кажется, и слѣдуетъ начать преобразованіе нашего уѣзднаго управленія. Пока не будетъ сдѣлано этого, до тѣхъ поръ, по нашему убѣжденію, ничего не будетъ, кромѣ взаимныхъ жалобъ и общаго бездѣйствія.

V.

Всесословная мелкая единица [1]).

1.

Въ теченіе 1880 и 1881 годовъ, въ тѣ минуты, когда вниманіе правительства обращалось на вопросы мѣстнаго управленія и когда интересъ общества поворачивалъ въ эту же сторону, одна мысль, пущенная въ ходъ нѣкоторыми земскими дѣятелями, производила большое впечатлѣніе—именно мысль о всесословной мелкой единицѣ. Мысль эта была встрѣчена съ бо̀льшимъ сочувствіемъ, чѣмъ идея „всесословной волости", потерпѣвшая въ свое время полное и заслуженное крушеніе. Понять причину такой перемѣны нетрудно. Проекты „всесословной волости" были послѣднимъ вздохомъ партіи крѣпостнической, мечтавшей, подъ видомъ всесословной волости, возстановить опеку одного сословія надъ другимъ и возвратить „крупному землевладѣнію" то преобладающее значеніе, которое оно утратило вслѣдствіе крестьянской и земской реформъ. Напротивъ, мысль о всесословной мелкой единицѣ явилась плодомъ практическихъ наблюденій надъ дѣятельностью земскихъ учрежденій, въ теченіе 15 лѣтъ ихъ существованія; она есть какъ бы плодъ сознанія безсилія земскихъ учрежденій, сознанія, что они еще мало имѣютъ почвы подъ ногами, а потому и не могутъ удовлетворять своему назначенію. Такимъ образомъ, идея „мелкой единицы" является теперь развитіемъ идеи земской; въ „мелкой единицѣ" ищутъ того прочнаго основанія, которое должны бы имѣть земскія учрежденія, но котораго донынѣ они не имѣютъ. Вотъ, почему для этой новой и желаемой вещи не придумали еще подходящаго названія: должна ли быть эта „единица" волостью, приходомъ, или устроиться подъ другимъ именемъ и въ иномъ объемѣ?

Вопросъ не въ имени, конечно. Долгое время мысль объ отмѣнѣ крѣпостного права ходила подъ псевдонимомъ „улучшенія быта помѣщичьихъ крестьянъ", хотя всѣ знали, въ чемъ дѣло. И теперь

---

[1]) *Голосъ*, Воскресенье 2 (14) мая 1882 г., № 115.

подъ именемъ „всесословной земской единицы“ скрывается желаніе сдѣлать всѣ основанія нашего мѣстнаго управленія земскими.

Не должно, однако, думать, что проекты такой всесословной единицы имѣютъ цѣлью „завоевать“ въ пользу земства тѣ сферы мѣстнаго управленія, которыя нынѣ поставлены особо отъ него. Конечно, не стремленіе къ „господчинѣ“, какъ любятъ выражаться теперь, руководили сторонниками всесословной единицы. Доказать это также нетрудно. Если что нибудь можетъ подтвердить необходимость „мелкой единицы“, то именно состояніе крестьянскаго волостного управленія и его вредное вліяніе на жизнь сельскихъ обществъ, міровъ. Едва ли найдется теперь убѣжденный защитникъ выгоды волости и волостного управленія; едва ли кто признаетъ въ нихъ формы крестьянскаго самоуправленія; едва ли не каждый знакомый съ дѣломъ скажетъ, что волости сдѣлались орудіемъ истребленія началъ того мірского самоуправленія, которыя надѣялись осуществить чрезъ „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Итакъ, если преобразованію нашего мѣстнаго управленія суждено идти въ духѣ земскомъ, и если начала, выраженныя въ „Положеніи“ 19-го февраля, должны быть возстановлены въ ихъ чистотѣ, то мысль о всесословной мелкой единицѣ не можетъ считаться ни „модною“, ни фантастическою. Она имѣетъ великое практическое значеніе; она рекомендуется самою жизнью и, притомъ, съ двухъ сторонъ: со стороны земствъ, увядающихъ въ безсиліи, и со стороны крестьянскихъ учрежденій, выростившихъ въ своей средѣ бюрократическіе порядки самой грубой формѣ. Можно отвергать тотъ или другой проектъ мелкой единицы, но нельзя „оставлять безъ разсмотрѣнія“ общей мысли, въ нихъ заключающейся.

Цѣль этой замѣтки состоитъ вовсе не въ томъ, чтобъ рѣшить такой сложный вопросъ и, тѣмъ болѣе, представить „проектъ“ устройства мелкой единицы. Путь „проектовъ“, пока не установилась мысль о необходимости перемѣны, самый безплодный. Цѣль этихъ строкъ—вызвать сужденіе о существующемъ, раскрыть это существующее въ его главныхъ чертахъ и показать, что безъ такой „единицы“ нельзя поправить ни крестьянскія учрежденія, ни земство.

2.

Въ „Положеніи“ 19-го февраля есть статья, очень заманчивая, которая, въ началѣ шестидесятыхъ годовъ, читалась съ великими надеждами на будущее. Это—статья 17, въ которой изображено:

„Вышедшіе изъ крѣпостной зависимости крестьяне составляютъ по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединяются въ волость. Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ

каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру и его избраннымъ, на основаніяхъ, въ семъ „Положеніи“ изложенныхъ“.

Итакъ, предполагая, что ст. 17 осуществилась и дала благіе плоды, приходится сказать, что защитники мелкой единицы „посягаютъ“ на міръ и мірское начало. Позиція не совсѣмъ удобная, въ виду самыхъ разнообразныхъ обвиненій, которыя бросались и могутъ быть брошены составителю всякаго проекта въ духѣ всесословности. Между тѣмъ, нечего скрывать отъ себя — если мелкой единицѣ суждено устроиться, то одна изъ формъ „міра“, именно волость, должна исчезнуть.

Въ утѣшеніе себѣ, можно сказать, однако, что, съ исчезновеніемъ волости, „міръ“ не только не исчезнетъ, но возродится, потому что волость не только не есть міръ, но является прямымъ его отрицаніемъ.

Уже при составленіи „Положенія“ 19-го февраля 1861 года редакціонными коммиссіями многіе землевладѣльцы (въ томъ числѣ и кн. Волконскій, оставшійся вѣрнымъ мысли, которую онъ защищалъ 21 годъ назадъ) указывали на всю невыгоду образованія двухъ крестьянскихъ единицъ—одной для цѣлей хозяйственныхъ, другой для цѣлей судебно-административныхъ. Они предсказывали развитіе грубѣйшей бюрократіи въ единицѣ „административной“, и событія оправдали ихъ предсказанія.

Не обращаясь даже къ „событіямъ“, изъ самого „Положенія“ 19-го февраля можно извлечь заключеніе, что сельскія общества не образовали только хозяйственныхъ единицъ, а волости только въ весьма слабой степени представляютъ „мірское“ начало.

Въ первомъ, т. е. въ томъ, что сельскія общества не составляютъ только хозяйственныхъ единицъ, убѣждаетъ простое чтеніе ст. 51 „Общаго Положенія“, гдѣ перечислены предметы вѣдомства волостного схода. Эти предметы обнимаютъ, можно сказать, все, что касается сельскаго общества, какъ живой и настоящей „единицы“, а не созданной искусственно, подобно волости. Сходу предоставляются дѣла, относящіяся до пользованія землей, поступившей въ надѣлъ крестьянамъ (пп. 6 и 7), раскладка податей, сборовъ и повинностей и порядокъ веденія счетовъ имъ и мѣры къ ихъ взысканію (пп. 11, 14 и 15), назначеніе ссудъ изъ запасныхъ хлѣбныхъ магазиновъ и другихъ вспомоществованій нуждающимся (п. 16). совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ (п. 8), назначеніе сборовъ на мірскіе расходы (п. 10), распоряженія относительно личнаго состава общества, т. е. увольненіе членовъ общества и пріемъ новыхъ, удаленіе вредныхъ и порочныхъ крестьянъ и т. д. (пп. 2 и 3), назначеніе опекуновъ и попечителей и повѣрка ихъ дѣйствій (п. 4), разрѣшеніе семейныхъ раздѣловъ (п. 5), принесеніе жалобъ и

просьбъ чрезъ повѣренныхъ и дача довѣренностей на хожденіе по дѣламъ (пп. 9 и 17), выборъ и учетъ должностныхъ лицъ (пп.1 и 12). Изъ этого краткаго перечня видно, что сельское общество если и составляетъ единицу „хозяйственную", то выраженіе „хозяйственная" должно быть понимаемо въ весьма широкомъ смыслѣ слова, потому что, напримѣръ, удаленіе порочныхъ членовъ общества никакъ не можетъ быть причислено къ „хозяйственнымъ распоряженіямъ".

Затѣмъ, въ составѣ сельскаго управленія имѣется должностное лицо, котораго обязанности уже тѣсно соприкасаются съ дѣятельностью административною, именно—должность сельскаго старосты. Являясь, по ст. 58 „Общаго Положенія", исполнительною властью по предметамъ, предоставленнымъ вѣдѣнію сельскаго схода (ст. 51), староста, по ст. 60 и слѣдующей, является органомъ власти административной. Вообще, онъ обязанъ исполнять приказанія волостного старшины по дѣламъ полицейскимъ, а также всѣ законныя требованія судебнаго слѣдователя и мѣстной полиціи. Затѣмъ, онъ имѣетъ право и обязанность принимать самостоятельныя мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ, по задержанію бѣглыхъ и бродягъ, по производству дознаній и т. д. Наконецъ, онъ имѣетъ долю карательной власти. Именно, ему предоставляется право за маловажные проступки, совершенные подвѣдомственными ему лицами, подвергать виновныхъ: назначенію на общественныя работы до двухъ дней, денежному взысканію до одного рубля и аресту до двухъ дней.

Такимъ образомъ, сельское общество, въ отношеніи нетолько хозяйственно-общественнаго своего управленія, но и въ отношеніи административномъ, представляетъ довольно законченную единицу. Въ то же время, оно представляется единицею естественною, т. е. соотвѣтствующею дѣйствительнымъ, осязательнымъ потребностямъ сельскаго населенія. Оно есть именно то, чего, по моему убѣжденію, нельзя тронуть, не коснувшись наиболѣе существенныхъ и дорогихъ интересовъ крестьянина. Оно и есть настоящій міръ, которому должно желать дальнѣйшаго развитія и всяческаго процвѣтанія. Пока этотъ міръ будетъ крѣпокъ — крѣпка будетъ и русская земля; когда онъ, въ развитіи своемъ, достигнетъ истинной, разумной свободы—свобода общая явится естественнымъ послѣдствіемъ первой.

Но, затѣмъ, вопросъ о высшей единицѣ, въ составъ которой должны входить эти „міры" для цѣлей общей администраціи, остается вопросомъ открытымъ и по сей день. Здѣсь мы не имѣемъ указаній, даваемыхъ какими нибудь реальными, осязательными интересами и условіями; здѣсь эти условія и интересы не рождаютъ сами собою такой естественной единицы, какъ сельское общество. Коротко

говоря, здѣсь мы имѣли, имѣемъ и будемъ имѣть дѣло съ единицами искусственными, созданными законодателемъ, по соображенію условій времени.

Въ настоящее время такою искусственною единицею является волость. Почему законодатель остановился на такой единицѣ? Это, кажется намъ, можетъ быть объяснено только тѣми обстоятельствами, при которыхъ создавалось „Положеніе“ 19-го февраля 1861 года.

Во первыхъ, учрежденіе волости, для цѣлей управленія и суда надъ крестьянами, было подсказано существовавшимъ учрежденіямъ вѣдомства министерства государственныхъ имуществъ. Волостныя учрежденія казенныхъ крестьянъ во многихъ отношеніяхъ служили примѣромъ для составителей „Положенія“ 19-го февраля. Но не должно думать, чтобъ составители „Положенія“ остановились на внѣшности существовавшихъ учрежденій. Напротивъ, они усвоили общую ихъ мысль и развили ее самостоятельно, по условіямъ времени.

Мысль эту можно выразить коротко. Всѣ учрежденія министерства государственныхъ имуществъ были построены на томъ началѣ, что крестьяне государственные должны имѣть свое особое управленіе въ видахъ защиты ихъ отъ притѣсненій общей администраціи, отъ разныхъ „замаховъ“ помѣстнаго дворянства и ради лучшаго устройства ихъ быта. Словомъ, попечительство надъ крестьянами, сосредоточенное въ рукахъ самостоятельнаго вѣдомства—вотъ идея прежняго министерства государственныхъ имуществъ. Что вышло изъ этой идеи на практикѣ—мы говорить не будемъ; всѣмъ извѣстно и всѣмъ понятно—почему составители „Положенія“ 19-го февраля не могли принять практическаго выраженія означенной идеи, достаточно дискредитованной дѣятельностью старыхъ палатъ государственныхъ имуществъ, окружныхъ начальниковъ и прочимъ персоналомъ.

Но идея попечительства осталась. Осталась та мысль, что для крестьянъ должно быть образовано особое управленіе, начинавшееся въ сельскомъ обществѣ, восходившее постепенно въ волость, въ уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ земскій отдѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и въ главный комитетъ объ устройствѣ сельскаго состоянія. Осталась мысль, что крестьянскія учрежденія на мѣстахъ должны быть подчинены особому надзору. Видоизмѣнились только формы учрежденій и характеръ „попечительства“.

Все это, при тогдашнихъ условіяхъ, было очень понятно. Массу только что освобожденнаго крестьянства нельзя было бросить безъ призора среди сильныхъ еще крѣпостническихъ стремленій и преданій и въ условіяхъ мѣстной администраціи, нетронутой еще какимъ бы ни было преобразованіемъ. Составители крестьянскаго „По-

ложенія“ знали, что готовится проектъ земскихъ учрежденій, что предполагаютъ преобразовать судебную часть; но увѣренности въ томъ, что эти преобразованія осуществятся, они не имѣли. Они знали, что на мѣстахъ находится дворянство, въ массѣ еще живущее преданіями и инстинктами крѣпостного права, и хорошо были знакомы съ жалкимъ состояніемъ мѣстной администраціи.

При такихъ условіяхъ, какъ могли осуществить они свое завѣтное и святое желаніе сберечь мужика, только что освобожденнаго отъ вѣкового рабства? Нужно было отодвинуть отъ него тлетворную руку мѣстнаго „приказнаго“ и своекорыстную руку бывшаго господина. Стало быть, нужно было дать ему свою административно-судебную единицу, т. е. волость, которая, по смыслу „Положенія“, была устроена на гораздо болѣе широкихъ началахъ самоуправленія, чѣмъ волость крестьянъ государственныхъ, гдѣ о выборномъ началѣ можно было говорить развѣ для смѣха. Нужно было, затѣмъ, выбрать изъ мѣстнаго дворянства все живое, разумное, честное и сочувствовавшее идеѣ освобожденія, и этимъ людямъ ввѣрить надзоръ и попечительство надъ крестьянскими учрежденіями. Отсюда вышло учрежденіе мировыхъ посредниковъ и мѣстныхъ присутствій по крестьянскимъ дѣламъ.

Нельзя не преклониться предъ составителями „Положенія“: въ данныхъ условіяхъ, въ опредѣленной рамкѣ, они сдѣлали все, что могли, и лучшаго, на ихъ мѣстѣ, никто придумать бы не могъ. Если задуманныя ими учрежденія выродились, то это зависѣло, прежде всего, оттого, что они были задуманы особо, въ виду временныхъ условій и безъ соображенія о будущемъ, которое для всѣхъ было темно.

„Положеніе“ 19-го февраля должно было, при данныхъ условіяхъ, создать сословную крестьянскую волость. Всесословность въ то время, при отсутствіи всесословныхъ земскихъ учрежденій, была бы богатою почвою для воскрешенія крѣпостныхъ началъ. Но, тѣмъ не менѣе, волость съ самаго начала была и осталась установленіемъ искусственнымъ, жизнь и развитіе котораго обусловливались не столько общественными интересами міровъ, сколько внѣшними административными требованіями. То, что предсказывали многія лица, представлявшія свои мнѣнія въ редакціонныя коммиссіи, дѣйствительно случилось. Волостное управленіе выродилось въ худшій изъ всѣхъ видовъ бюрократіи и сдѣлалось нестолько органомъ крестьянскаго самоуправленія, сколько пассивнымъ орудіемъ мѣстной администраціи.

Съ самаго начала, самостоятельность волостного управленія обусловливалась не выборнымъ началомъ, не дѣятельностью волостныхъ сходовъ, выборныхъ старшинъ и суда, а свойствами надзирающей

власти, т. е. мирового посредника. Вспомянемъ добромъ дѣятельность первой серіи посредниковъ; но нельзя же закрывать глаза на тотъ фактъ, что едва ли не въ 1864 году эта почтенная должность выродилась и сошла со сцены, не сопровождаемая особенными сожалѣніями. Почему и какъ это случилось—здѣсь разбирать не мѣсто. Замѣтимъ только, что если теперь эта должность нѣкоторымъ кажется идеаломъ „служенія землѣ", то развѣ потому, что нынѣ руководство крестьянскимъ управленіемъ de jure ввѣрено невозможнымъ „уѣзднымъ присутствіямъ", а de facto сосредоточивается въ рукахъ исправниковъ и мѣстной полиціи, облеченныхъ широкими полномочіями надъ крестьянскими должностными лицами.

Замѣна мировыхъ посредниковъ и ихъ съѣздовъ уѣздными присутствіями имѣетъ, однако, и свою хорошую сторону. Она въявѣ показала всю искусственность и все отсутствіе внутреннихъ условій жизни въ нашихъ волостныхъ учрежденіяхъ. Эти установленія казались самостоятельными при мировыхъ посредникахъ, потому что посредникъ, если онъ былъ человѣкъ самостоятельный, могъ не пускать въ свои волости мѣстной полиціи и могъ оборонять крестьянъ отъ постороннихъ посягательствъ. Когда то волостныя власти были орудіями въ его рукахъ. Съ устраненіемъ посредниковъ, эта тѣнь мірского начала въ волостномъ управленіи исчезла и дѣйствительность выступила неподкрашенною. Но мы затрудняемся сказать, почему волостное управленіе было „мірскимъ" потому, что имъ владѣлъ посредникъ, и перестало быть мірскимъ потому, что нынѣ имъ владѣетъ исправникъ? Здѣсь разница только количественная, а никакъ не качественная. Мірского начала въ волости не было и съ самаго начала, и, по нашему убѣжденію, крестьянскія общества, эти естественные міры, могутъ найти условія для своего развитія и обезпеченія своихъ интересовъ не въ рамкахъ сословной волости, которая всегда будетъ подъ опекой, а въ новой единицѣ, поставленной въ тѣсную связь съ земскими учрежденіями.

3.

Въ формахъ сословной волости крестьянскій міръ всегда будетъ подъ опекой и всегда будетъ придавленъ силами мѣстной бюрократіи. Съ другой стороны, безъ всесословной мелкой единицы земскія учрежденія всегда будутъ безсильны и никогда не будутъ въ состояніи удовлетворять своему назначенію. Постараемся быть краткими въ нашихъ доказательствахъ и начнемъ съ самыхъ наглядныхъ.

Спросимъ себя: что представляютъ гласные уѣзднаго земскаго собранія? Какіе интересы, существенно важные для массы мѣстнаго

населенія, представляются ими въ собраніи и связываютъ ихъ съ этою массою? Правда, какъ ст. 2 „Положенія“ о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и другія статьи перечисляютъ множество предметовъ, ввѣренныхъ завѣдыванію или попеченію земскихъ установленій. Но для того, чтобъ эти предметы имѣли дѣйствительный интересъ для массы мѣстнаго населенія, необходимо, чтобъ лица, составляющія земское собраніе, были тѣсно связаны съ одною изъ территоріальныхъ единицъ, по которымъ группируется это населеніе, а не представляли собою отвлеченное число такого то разряда избирателей.

Между тѣмъ, гласные нашихъ уѣздныхъ собраній представляютъ собою—именно и только—число одного изъ классовъ уѣздныхъ жителей. По „Положенію о земскихъ учрежденіяхъ“ должно выходить, что каждый разрядъ гласныхъ представляетъ собою одинъ изъ реальныхъ мѣстныхъ интересовъ: интересъ личнаго землевладѣнія въ уѣздѣ, интересъ городскихъ обывателей, интересъ крестьянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ выходитъ, что разряды избирателей являются весьма отвлеченными категоріями, на которыя, для удобства выборовъ, раздѣлены уѣздные избиратели.

Оставляемъ въ сторонѣ гласныхъ отъ городовъ; вообще, они имѣютъ мало значенія въ уѣздныхъ собраніяхъ, но, все-таки, представляютъ нѣчто осязательное и видимое — городъ, городскую общину. Что же представляютъ собою гласные отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ? Извѣстное число землевладѣльцевъ, пребывающихъ въ уѣздѣ, или, еще хуже, извѣстное число цензовыхъ участковъ. Относительно гласныхъ отъ крестьянъ дѣло поставлено еще хуже. Они, какъ извѣстно, избираются съѣздами, составленными изъ выборныхъ отъ волостныхъ сходовъ, въ числѣ $^1/_3$ лицъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ; члены волостного схода, въ свою очередь, избираются сельскими сходами, въ числѣ — по одному на десять дворовъ. Такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь трехстепенные выборы, самое дистиллированное представительство, способное совершенно оторвать избраннаго отъ его избирателей. Дѣлу не помогаетъ маленькое ограниченіе, внесенное въ выборы гласныхъ отъ крестьянъ: именно, что въ числѣ выборщиковъ, посылаемыхъ на съѣзды волостными сходами, непремѣнно должно быть не менѣе одного представителя отъ каждаго сельскаго общества. „Съѣздъ“ сельскихъ избирателей, все-таки, остается отвлеченною категоріей, а гласные отъ крестьянъ—представителями числа, но не интереса.

Одно изъ важныхъ условій жизненности всякаго представительства (политическаго и мѣстнаго) состоитъ въ томъ, чтобъ гласные или депутаты представляли реальную и организованную группу людей, связанныхъ общими интересами. Въ Англіи, гдѣ политическое пред-

ставительство до сихъ поръ является образцомъ, недосягаемымъ для странъ континентальныхъ, парламентъ состоитъ изъ представителей отъ очень опредѣленныхъ и имѣющихъ реальную жизнь единицъ: отъ графствъ, городовъ, университетовъ, портовъ.

Въ эпоху сословныхъ представительствъ, депутатъ или гласный представляетъ свое сословіе, т. е. группу людей, связанныхъ хотя односторонними и узкими, но реальными интересами. Это имѣетъ смыслъ. Но въ эпоху всесословности представительству грозитъ опасность сдѣлаться безжизненнымъ отвлеченіемъ, абстракціей, если въ основаніе его не будетъ положена новая общественная единица, соединяющая людей осязательными интересами. Это именно и случилось съ нашимъ земскимъ представительствомъ. Въ свое время мы знали, что такое дворянское общество. Но что такое „уѣздные землевладѣльцы"? Какую общественную единицу образуютъ они? Мы знаемъ, что̀ такое сельское общество: его жизнь мы видимъ и, такъ сказать, осязаемъ. Но общественное значеніе даже волости представляется намъ крайне туманнымъ. Что же сказать о „съѣздахъ" сельскихъ избирателей? Что думать о „гласныхъ", посланныхъ этими метафизическими съѣздами?

Земское представительство не имѣетъ реальной связи съ мѣстнымъ населеніемъ; оно не представляется ему чѣмъ то своимъ, кровнымъ; оно ему чуждо, какъ все отвлеченное, и, въ качествѣ чужого, представляется ему начальствомъ сторонникъ, но только менѣе важнымъ, чѣмъ настоящее, казенное начальство.

Изъ этихъ отрицательныхъ положеній можно вывести и положительное: земское представительство получитъ реальный, дѣйствительный смыслъ тогда, когда въ немъ будутъ представлены не отвлеченныя категоріи лицъ, а общественныя единицы. Земскія учрежденія должны быть продолженіемъ низшихъ единицъ, являться ихъ вѣнцомъ и служить выраженіемъ ихъ потребностей. Въ противномъ случаѣ, земскія учрежденія останутся безцвѣтными и вымрутъ въ безсиліи. Поправить ихъ нельзя какими бы ни было измѣненіями въ цензѣ, очень желательными при соблюденіи другихъ условій. Корень вопроса именно въ томъ, что̀ представляютъ уѣздныя земскія собранія. До сихъ поръ они представляютъ ничто или очень малое.

Если возрожденіе земскихъ учрежденій со стороны ихъ организаціи поставлено въ зависимость отъ организаціи мелкой всесословной единицы, то въ еще бо̀льшей степени отъ того же условія зависитъ плодотворность ихъ дѣятельности. Въ свое время, я, вмѣстѣ съ другими, старался показать, что слабое развитіе земской дѣятельности зависитъ оттого, что земскія установленія дѣйствуютъ не на правахъ власти, что они не введены въ кругъ административныхъ

установленій. Признавая всю важность этой стороны вопроса, я не буду касаться ея здѣсь. Обращаю вниманіе на не менѣе важное обстоятельство, тѣсно связанное съ занимающимъ насъ вопросомъ.

Земскія учрежденія, принимая на себя „завѣдываніе и попеченіе“ о разныхъ предметахъ мѣстнаго интереса, не имѣютъ, однако, постоянныхъ и близко стоящихъ къ мѣстному населенію должностныхъ лицъ. Въ случаѣ голода, при распредѣленіи пособій страждущимъ, земство находится въ такомъ же безпомощномъ положеніи, какъ и губернская администрація. Оно обыкновенно не знаетъ, кому и какъ должно быть оказано это пособіе. Чрезъ своихъ „посыльныхъ“ и случайно „командированныхъ“ членовъ, оно помогаетъ наудачу, а потому его помощь не достигаетъ цѣли. Въ случаѣ эпидемій, оно также „командируетъ“, „посылаетъ“, „поручаетъ“; но „командированные“, являясь безъ знанія мѣстности, ея условій и обычаевъ, незнакомые мѣстнымъ жителямъ, часто встрѣчаются жителями весьма враждебно, какъ это показалъ примѣръ борьбы съ дифтеритомъ въ разныхъ губерніяхъ и уѣздахъ. Ни дорожная, ни училищная, ни продовольственная, ни медицинская, ни всякія другія части, являющіяся предметомъ „завѣдыванія“ или „попеченія“ земскихъ учрежденій, не имѣютъ своихъ представителей на мѣстахъ, должностныхъ лицъ, органически связанныхъ съ данною общественною единицею. Поэтому, земскіе дѣятели играютъ по отношенію къ мѣстному населенію роль „наѣзжающаго начальства“. Они „надзираютъ“ точно такъ же, какъ надзираетъ слѣдователь, землемѣръ, исправникъ, становой, инспекторъ училищъ и т. д. Здѣсь не можетъ быть рѣчи о живой связи населенія съ его представителями и выборными и объ истинномъ довѣріи, обусловливаемомъ такою связью.

При существующихъ условіяхъ, земскіе дѣятели не суть представители и органы хозяевъ дома, въ которомъ они призваны дѣйствовать, а гости, и гости, часто неудобные, и нежеланные, возбуждающіе неудовольствіе и ропотъ въ населеніи. Отсюда дѣлаемъ второй выводъ: дѣятельность земскихъ учрежденій должна быть продолженіемъ и завершеніемъ дѣятельности органовъ низшей всесословной единицы, съ которою послѣдніе должны быть связаны всѣми своими интересами. Только при этомъ условіи дѣятельность земскихъ установленій будетъ имѣть подъ собою почву и достигнетъ своей цѣли.

При указанныхъ двухъ условіяхъ можетъ осуществиться и конечный результатъ, къ которому мы стараемся придти: дѣйствительная связь между всѣми классами мѣстнаго населенія, т. е. дѣйствительная всесословность мѣстныхъ выборныхъ учрежденій. Ожидали, что связь эта завяжется въ земскихъ установленіяхъ: событія не

оправдали и не могли оправдать этихъ ожиданій. Уѣздъ — такая большая единица и уѣздныя учрежденія такъ удалены отъ мѣстнаго населенія, что не могутъ сдѣлаться центромъ единенія классовъ; разряды избирателей гласныхъ представляютъ такія отвлеченныя категоріи, что они не могутъ дать истинныхъ представителей „мѣстныхъ пользъ и нуждъ". Истинная связь земскихъ учрежденій возникаетъ тогда, когда эти учрежденія будутъ пріурочены къ низшей всесословной единицѣ, когда земскіе гласные будутъ представлять эти единицы, а дѣятельность управъ будетъ дополненіемъ къ дѣятельности мѣстныхъ должностныхъ лицъ въ точномъ смыслѣ этого слова. Уѣздъ долженъ сдѣлаться какъ бы федераціей союзныхъ мелкихъ всесословныхъ единицъ: тогда онъ самъ получитъ настоящее общественное значеніе.

4.

Замѣтка эта написана съ тѣмъ, чтобъ показать необходимость всесословной единицы. Въ настоящую минуту это очень важно. Если правительство и общество придутъ къ убѣжденію въ такой необходимости, то несомнѣнно рѣшится вопросъ о томъ, какъ устроить такую единицу.

Подчеркиваю слово необходимость потому, что въ данную минуту, кажется мнѣ, разсужденія о всесословной единицѣ вышли уже какъ изъ періода платоническаго желанія „слиться съ народомъ", такъ и изъ періода крѣпостническихъ стремленій, когда „всесословная волость" должна была сдѣлаться орудіемъ опеки одного сословія надъ другимъ.

Въ настоящее время эти разсужденія вызываются насущною потребностью, во первыхъ, сберечь крестьянское мірское начало, сильно искаженное формами волостного управленія съ полицейскою надъ нимъ опекою, и, во вторыхъ, дать твердую почву земскимъ учрежденіямъ, выцвѣтающимъ въ своемъ безсиліи.

Всѣмъ противникамъ такой единицы я предложу слѣдующій вопросъ: видятъ ли они какой нибудь иной способъ дать новыя и лучшія условія жизни какъ сельскимъ обществамъ, такъ и земскимъ учрежденіямъ? Если вы, боясь какихъ то призраковъ, хотите сохранить особое „мужицкое" управленіе, то, въ силу логики, вы должны мириться и съ началомъ опеки или „попечительства", котораго исторію и результаты мы знаемъ хорошо. Если вы хотите сохранить земскимъ учрежденіямъ ихъ обособленное положеніе, то миритесь и съ ихъ безсиліемъ и даже съ ихъ безполезностью, обнаружившеюся во многихъ случаяхъ.

Это не исключаетъ трудности рѣшенія вопроса въ частностяхъ.

Иначе и быть не можетъ. Организація такой всесословной единицы понята и осуществлена, какъ слѣдуетъ, будетъ, конечно, самою коренною изъ нашихъ административныхъ реформъ. Какъ такая, она и не можетъ быть осуществлена безъ ряда общихъ государственныхъ мѣръ. Она предполагаетъ податную реформу, т. е. уничтоженіе различія между „податными“ и „неподатными“ классами, распредѣленіе государственныхъ тягостей между всѣми классами по ихъ имуществу, новый порядокъ раскладки податей и повинностей и ихъ взиманіе; она предполагаетъ новыя мѣры къ уравненію сословій въ ихъ правахъ; новое устройство полиціи и иное отношеніе ея къ мѣстному населенію; новыя усилія къ распространенію въ народѣ образованія и т. д. Независимо отъ этого, такая реформа представляетъ извѣстныя трудности само по себѣ, какъ вѣрно указано, напримѣръ, гг. Кошелевымъ и Воропоновымъ. Но крестьянская реформа 1861 года была еще труднѣе; это однако не остановило людей, убѣдившихся въ ея необходимости.

Сторонникамъ этой реформы придется выслушать много и много возраженій и соображеній объ ея трудности. Но всѣ эти возраженія не устранятъ силы двухъ фактовъ: крестьянское мірское начало искажается въ условіяхъ нынѣшнихъ сословныхъ, крестьянскихъ волостей; земскія учрежденія, лишенныя связи съ мѣстнымъ населеніемъ, все болѣе и болѣе приходятъ въ безсиліе. Когда пониманіе этихъ фактовъ проникнетъ въ общее сознаніе, тогда общими усиліями и найдутъ способъ совершить это необходимое преобразованіе, которое сдѣлается основаніемъ нашей новой общественной жизни.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

	§§	стран.
Существо государственныхъ должностей и ученіе о службѣ гражданской	1— 2	1— 3

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Глава первая. О государственныхъ должностяхъ вообще.	3— 4	3— 8
Глава вторая. Развитіе должностей на западѣ Европы.	5— 15	8— 21
Глава третья. Образованіе должностей въ Россіи . . .	16— 25	22— 34
Глава четвертая. Образованіе должностей съ Петра Великаго.	26— 30	34— 47

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

О государственной службѣ.	31— 86	47—185
Глава первая. Общее понятіе о служащихъ	32— 34	48— 54
Глава вторая. О поступленіи на службу	35— 44	54— 69
Глава третья. Объ опредѣленіи къ должностямъ . . .	45— 52	69— 84
А. Власти отъ коихъ зависитъ опредѣленіе . . .	45	69— 71
Б. Условія при назначеніи на должности	46— 51	72— 80
В. Порядокъ опредѣленія на службу и къ должности	52	80— 84
Глава четвертая. Разряды служащихъ.	53— 55	84— 93
Глава пятая. Обязанности служащихъ и ихъ отвѣтственность	56— 68	93—137
I. Обязанности служащихъ.	57— 59	93—114
II. Отвѣтственность служащихъ	59— 68	114—137
А. Отвѣтственность служащихъ по административному вѣдомству	60— 63	116—126
а) Отвѣтственность въ административномъ порядкѣ	61— 62	117—121
б) Отвѣтственность службы	63	121—126
Б. Отвѣтственность должностныхъ лицъ судебнаго вѣдомства.	64— 67	126—134
а) Порядокъ отвѣтственности членовъ судебныхъ мѣстъ.	65	128—131

	§§	стран.
б) Отвѣтственность лицъ прокурорскаго надзора	66	131—133
в) Отвѣтственность чиновъ канцелярiи при судебныхъ мѣстахъ	67	133—134
В. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ	68	134—137
Глава шестая. Права служащихъ	69— 77	137—158
А. Право на содержаніе и вознагражденіе	70— 73	138—148
а) Пособія при опредѣленіи къ должностямъ	71	139—141
б) Право на полученіе содержанія	72	141—146
в) Право на полученіе пособій при командировкахъ по дѣламъ службы	73	147—148
Б. Право служащихъ на защиту ихъ безопасности и достоинства	74— 75	148—152
В. Права служащихъ на почетныя выгоды и преимущества	76— 77	152—158
Глава седьмая. Акты служебнаго состоянія	78— 80	158—160
Глава восьмая. Порядокъ и послѣдствія прекращенія служебныхъ отношеній	81— 86	160—185
А. Увольненіе отъ службы	81— 82	160—163
Б. Права, пріобрѣтаемыя при отставкѣ	83— 86	163—185
а) Пенсіи	84	164—175
б) Единовременныя пособія	85	175—176
в) Особые способы призрѣнія заслуженныхъ чиновниковъ	86	176—179
г) Эмеритура	86	179—185

КНИГА ВТОРАЯ.

Введеніе. Классификація русскихъ государственныхъ установленій	87— 88	186—194

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы законодательства и верховнаго управленія	89—109	194—256
Глава первая. Государственный совѣтъ	89—101	194—240
Глава вторая. Комитетъ и совѣтъ министровъ	102—109	241—256
I. Комитетъ министровъ	103—107	241—253
II. Совѣтъ министровъ	108—109	253—256

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Высшія мѣста подчиненнаго управленія	110—217	257—510
Глава первая. Правительствующій сенатъ	110—166	257—366
А. Исторія сената	111—128	257—289
Сенатъ при Петрѣ Великомъ	112—117	258—268
Упадокъ сената	118—119	268—273
Сенатъ при Елисаветѣ Петровнѣ	120—121	274—277

	§§	стран.
Реформы Екатерины II и Павла I.	122—125	277—284
Реформы Александра I	126—128	285—289
Б. Современное устройство сената	129—166	289—366
а) Организація сената	129—134	289—297
б) Компетенція сената	135	297—300
Компетенція отдѣльныхъ департаментовъ	136	300
Первый департаментъ	137—147	300—320
Второй департаментъ	148	321—324
Департаментъ геральдіи	149	325—326
Департаментъ межевой	150	326—327
Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку	151	328—329
Кассаціонные департаменты	152—157	329—344
Общія собранія	158	344—347
Особое присутствіе сената для сужденія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ	159	347—349
Дѣлопроизводство въ сенатѣ	160—163	349—360
Дѣлопроизводство въ кассаціонныхъ департаментахъ	164	360—363
Особыя установленія при сенатѣ	165	363—364
Заключеніе	166	364—366
Глава вторая. Св. правительствующій синодъ	167—183	366—392
А. Историческій очеркъ синода	168—180	367—386
Б. Современное устройство синода	181—183	386—392
Глава третья. Министерства	184—277	392—510
А. Понятіе о министерствахъ вообще	184	393—397
Б. Министерства въ неограниченной монархіи	185—186	397—402
В. Развитіе министерствъ въ Россіи	187—189	402—409
Г. Значеніе министерствъ и права министровъ	190	409—412
Д. Положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій	191	412—417
Е. Организація министерствъ	192—196	417—429
Ж. Организація отдѣльныхъ министерствъ	197—212	430—498
1. Министерство иностранныхъ дѣлъ	199	433—435
2. Министерства военное и морское	200—201	435—447
3. Министерство финансовъ	202	447—455
4. Министерство государственныхъ имуществъ	203	455—460
5. Главное управленіе государственнаго коннозаводства	204	460—461
6. Государственный контроль	205—207	461—467
7. Министерство внутреннихъ дѣлъ	208	468—483
8. Министерство народнаго просвѣщенія	209	483—485
9. Министерство путей сообщенія	210—211	485—495
10. Министерство юстиціи	212	495—498
Учрежденія состоящія въ непосредственномъ вѣдѣніи Его Императорскаго Величества	213—217	498—510
А. Министерство Императорскаго Двора	213	498—502
Б. Собственная Его Императорскаго Величества канцелярія	214—215	502—506

	§§	стран.
В. Канцелярія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя	216—217	506—510
Приложенія къ VIII тому.		513—575
I. Государственный Совѣтъ		513—518
II. Комитетъ Министровъ		519—524
III. Первый департаментъ правительствующаго сената.		525—530
IV. Переустройство нашего мѣстнаго управленія .		531—563
1. Двѣ губерніи.		531—539
2. Администрація incognito		539 - 546
3. Disjecta membra		546—557
4. Почему и потому		557—563
V. Всесословная мелкая единица		564—575

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Страница.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
36	2 снизу	первый томъ	первую часть
40	6 сверху	штасъ-конторъ	штатсъ-конторъ
43	18 снизу	I томѣ	I части
60	1 „	№ 1304	ст. 1304
64	11 „	№№ 426 и т. д	ст. 426 и т. д.
„	12 „	№№ 170 и т. д.	ст. 170 и т. д.
70	9 „	Учр. сун.	Учр. син.
158	2 сверху	β)	δ)
531	1 снизу	1880 г.	1881 г.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA

14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED
LOAN DEPT.
RENEWALS ONLY—TEL. NO. 642-3405
This book is due on the last date stamped below, or
on the date to which renewed.
. Renewed books are subject to immediate recall.

FEB 19 1970

MAR 5 1970 87

REC'D LD MAR 14 '70-1PM

LD21A–60m-6,'69
(J9096s10)476–A-32

General Library
University of California
Berkeley

U.C. BERKELEY LIBRARIES
C039846920

Gradovskiĭ

JN6531
.G6
v.1-2